BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DERECHO FISCAL

TESIS

"EL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA EMITIDA POR EL ISSSTE REGIONAL DE PUEBLA EN EL AÑO 2016. PERSPECTIVA DE DERECHOS PROCESALES."

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO FISCAL

PRESENTA:
ABOGADA: LAURA PATRICIA CASTAÑEDA BALCÁZAR

Director de Tesis: DR. MARCOS GUTIÉRREZ AYALA

Puebla, Pue. Junio de 2016

ÍNDICE

INTRODUCIÓN 5

CAPÍTULO I

1. LA LICITACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 MARCO HISTÓRICO 9

1.1.1 Orígenes de los procesos de licitación 9

1.1.3 Definición de licitación pública 19

1.1.4 Características de la licitación pública 20

1.2 ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA 23

CAPÍTULO II

2. LA LEGISLACIÓN EN LA LICITACIÓN PÚBLICA

2.1 DERECHO ADMINISTRATIVO 25

2.2 MARCO LEGAL DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA 26

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 27

2.2.2 Ley de Adjudicaciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público. 28

2.2.3 Ley Orgánica De La Administración Pública Federal 32

2.3 EL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA 34

2.4 PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO DE LICITACIÓN. 34
2.4.1 Principio de eficiencia 34
2.4.2 Principio de eficacia 36
2.4.3 Principio de imparcialidad 37
2.4.4 Principio de economía 37
2.4.5 Principio de honradez 37

2.5 CONTRATOS CELEBRADOS CON EL ESTADO 38
2.5.1 GENERALIDADES DEL CONTRATO 38
2.5.2 Adjudicación directa 39
2.5.3 Invitación a cuando menos tres personas. 40
2.5.4 Licitación pública 40

2.6 EL ESTADO EN CALIDAD DE AUTORIDAD 43
2.6.1 Secretaria de la Función Pública 43
2.6.2 COMPRANET 50
2.6.3 Órgano Interno de Control 52
2.6.4 Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa 55

2.7 PARTES DE LA LICITACIÓN 60
2.7.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 61
2.7.1.1 Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 61
2.7.2 EL PARTICULAR 63
2.7.2.1 Los Licitadores 64

2.8 ETAPAS DEL PROCESO DE LICITACIÓN 64
2.8.1 Convocatoria 65
2.8.2 Junta de aclaraciones 65
2.8.3 Propuestas 66
2.8.4 Muestras 67
2.8.5 Emisión del fallo. 68

2.8.6 Contrato de Adjudicación. 68

2.9 DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN 70

2.9.1 LA INCONFORMIDAD COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS. 70

2.9.2 Marco jurídico y procedencia. 73

2.9.3 Partes de la inconformidad. 74

2.9.4 Juicio Sumario 77

CAPÍTULO III

3. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS LICITATORIOS DE SERVICIOS DEL ISSSTE REGIONAL PUEBLA

3.1.1 De la Convocatoria del ISSSTE Regional de Puebla 81

3.1.2 De las irregularidades en las modificaciones a la convocatoria 83

3.1.3 Irregularidades en las Juntas de Aclaraciones 84

3.1.4 Violación ilegal en la emisión del Fallo 89

3.1.5 Irregularidades en el Contrato 90

CONCLUSIÓN 92

PROPUESTA 95

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 96

DEFINICIONES 99

GLOSARIO DE ABREVIATURAS 101

ANEXO I 102

INTRODUCIÓN

El presente trabajo de investigación lleva por nombre "*El proceso de licitación pública emitida por el ISSSTE Regional de Puebla en el año 2016. Perspectiva de derechos procesales*"**;** y resulta de gran importancia debido a que en la doctrina y en la práctica se violan derechos de los licitantes ya que no hay mucha investigación al respecto, especialmente en las licitaciones de servicios en el sector de alimentos que convoca el ISSSTE regional de Puebla, hay escasez de jurisprudencia, y de antecedentes que permitan al licitante conocer las ventajas y desventajas de un proceso de licitación.

Actualmente existen diversos intereses por las personas que desean participar en un proceso de licitación, lo que conlleva a prácticas arbitrarias por parte del Estado vulnerando así la competencia leal de los licitantes; aun cuando tienen medios de impugnación ante cualquier acto de autoridad que les perjudique, el tiempo no es compatible con el proceso de licitación, ya que éste no se suspende con la justificación de que es interés social y de orden público.

Las licitaciones en México ha tenido ciertas deficiencias emanadas por parte del estado, ya que se violan los derechos humanos del licitante; por otra parte, la convocante tiene amplias facultades para cambiar las reglas de la convocatoria en cualquier momento, aun cuando existen medios de impugnación, éstos no son compatibles en el tiempo con el proceso de licitación, dejando a la autoridad convocante seguir actuando de manera arbitraria dejando al licitante en estado de indefensión.

En los procesos de licitación de servicios dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la región de Puebla que comprende las zonas de Puebla, Tlaxcala, Veracruz y una parte de Oaxaca, las

convocatorias no permiten una mayor competencia hacia los participantes, además a capricho de la parte convocante se modifican las reglas de la convocatoria en las juntas de aclaraciones, siendo que la Ley establece que la junta de aclaraciones es para aclaración de los participantes, lo que genera incertidumbre jurídica al cambiarse las reglas del proceso licitatorio; y finalmente, la celebración del contrato que le concierne al licitante adjudicado también se queda sujeto al capricho de la parte convocante, prolongando el tiempo, y volviendo a dejar en estado de incertidumbre jurídica a los proveedores adjudicados. El hospital del ISSSTE Regional de Puebla abarca una zona inmensa en la región, esto lo hace importante y trascendental; de esta forma la libre competencia debería ser más amplia hacia los participantes y deberían contar con una protección adecuada en los derechos de los licitantes por parte de las autoridades responsables.

Es transcendental realizar el presente trabajo de investigación debido a que el proceso de licitación pública es un proceso en donde cualquier persona debería estar en aptitud para participar, y que la razón para desechar algún licitante sea por causas imputables al participante y no por intereses de la parte convocante; y dentro del mismo evitar el acoso hacia los participantes que recurren.

Como se aprecia, *grosso modo*, el proceso de licitación se encuentra viciado conforme a los intereses de la parte convocante, en primera porque los requisitos establecidos en la convocatoria son para que muy pocas personas cumplan, después se abre un periodo de muestras donde el costo es elevado y esas pruebas son costosas.

Sobre todas las cosas, aun cuando existen medios de impugnación la substanciación de ellos encuentra demora a la par de que el proceso de licitación requiere celeridad; esto conlleva a actos continuos de violaciones de derechos porque no hay una autoridad que supervise el proceso y el desarrollo

de la convocatoria a partir de que se tiene una inconformidad en cualquier parte del proceso licitatorio. Cuando un participante encuentra una afectación al inicio del proceso, y lo impugna en un recurso de inconformidad, éste recurrente se ve menospreciado durante el desarrollo del mismo proceso. En esta escena radica el presente problema, emanado por problemas de legalidad, con incompatibilidad entre los medios de impugnación y el desarrollo del proceso licitatorio, abuso de autoridad, incertidumbre jurídica y violación a derechos fundamentales.

El objetivo general del presente trabajo es analizar los medios de impugnación dentro del proceso de licitación pública que tiene el licitante adjudicado en contra de actos del Estado.

El objetivo particular será elaborar una propuesta para que se respeten los derechos de los licitantes durante la tramitación del proceso de licitación, lo cual será a través de un análisis para la incorporación de un juicio sumario durante la inconformidad que llegue a presentar un licitante en el proceso de una licitación pública.

Ya que si se logra acelerar el proceso de una inconformidad se estarán respetando los términos ya establecidos en la ley para que se resuelva esta instancia y así evitar la incertidumbre jurídica a la que son expuestos los licitantes que se inconforman por algún hecho que llegue a afectar su ámbito jurídico.

De esta forma se considerará la siguiente hipótesis $HI_{1:}$ Si la instancia de inconformidad se tramita vía sumaria, se obtendrá una justicia pronta y expedita, de este modo, se respetarán los derechos constitucionales y humanos de los

participantes en el proceso de licitación pública de servicios emitido por el ISSSTE Regional Puebla.

Para probar la hipótesis que se plantea a lo largo de la presente investigación se hablará en el primer capítulo de los antecedentes, conceptos, definiciones y características de la licitación pública, así como sus ventajas y desventajas.

En el segundo capítulo se desarrollará el derecho administrativo vinculado en el proceso de licitación, el marco legal del proceso de licitación pública como son las leyes que la regulan, los elementos constitucionales del proceso de licitación pública, las partes que la conforman, las etapas de dicho proceso, la instancia de inconformidad y el juicio contencioso administrativo.

En el tercer capítulo se desarrollará el problema de estudio, analizando la convocatoria de licitación pública dentro del ISSSTE, las irregularidades en las juntas de aclaraciones y en el contrato de adjudicación, para dar paso a la Conclusión donde se expondrán las propuestas.

Los métodos utilizados en el presente trabajo son:

El método exegético porque se estudian las leyes que regulan el procedimiento de licitación pública.

Y el método histórico porque se estudian los antecedentes, origen y evolución de la licitación pública.

Principalmente se usará la investigación documental porque se obtendrán datos de leyes, documentos oficiales y de autores especializados en las licitaciones públicas en México.

CAPÍTULO I

1. LA LICITACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 MARCO HISTÓRICO

1.1.1 Orígenes de los procesos de licitación

Variadas son las denominaciones que la doctrina y la legislación le han conferido a la licitación. En Italia se llama asta pública, en España subasta pública, en Francia se llama l'adjudication.

> El procedimiento de licitación pública, como medio de celebrar los contratos en que interviene el Estado, fue conocido en el derecho romano. Desde las primeras épocas los bienes adquiridos por el Estado, ya sea por conquista (el boletín de guerra), ya en virtud de la condenación criminal de un ciudadano, ya en fin por el derecho de herencia, se vendían públicamente, a los mejores ofertantes. Se le llamaba *subhastio*, el lugar donde se realizaba la venta, se plantaba una *hasta*, arma guerrera y a la vez insignia real. De ahí deriva el término subasta, que en muchos países de lengua castellana se desgina al procedimiento de la licitación.[1]

> Era el *censor* la autoridad legalmente encargada de la adjudicaciones de obra pública. La adjudicación se marcaba por tres instituciones esenciales: la formula del contrato (*lex censoria)*, la subasta pública (*licitatio)*, garantía personal y real

[1] Guillén, José. *Roma. Vida y costumbre de los romanos. Religión y ejército*, Ed. Sígueme, Salamanca, 1980, p. 419.

(praedes,praedia).[2] En cuanto a la primera de ellas, la *lex locationi o lex operis locandi* equivaldría a nuestro pliego de condiciones, conteniéndose en ella la determinación concreta de la obra, forma y momento de los pagos, pero no se determinaba el precio, puesto que éste resultaría de quien ofreciera realizar la obra por la cantidad más pequeña *(infima pretia)*. La *licitatio* era la condición esencial para que la obra se adjudicara y, en general, era obligatorio concederla a quien solicitara la cantidad menor.

La *licitatio* era la condición esencial para que la obra se adjudicara y, en general, era obligatorio concederla a quien solicitara cantidad menor. El *censor* venía encargado de realizar discrecionalmente la adjudicación, pudiendo excluir a las personas que no juzgase idóneas, o que estimara poco honorables o que hubieran dejado incumplidos contratos anteriores.

Posteriormente en la Edad Media, en Roma y luego en casi toda Europa se empleó este procedimiento. En Francia en el siglo XVI, hay ordenanzas que prescribe la adjudicación al mejor precio para la ejecución de obras públicas o contratos de suministros. En la práctica, la adjudicación no siempre se realizaba; hubo escándalos de corrupción, por celebrarse contratos sin adjudicación. La licitación pública se generalizó por Europa y se extendió al mundo, en el siglo XVIII y especialmente en el siglo XIX, se empezó a expedir una serie de leyes al respecto.

En el caso de México, los antecedentes más antiguos de contratos administrativos se encuentran en la época prehispánica, en especial los de licitación pública, derivado de la construcción de obras públicas que iban

[2] Mommsen, Theodor, *Disegno Del Diritto Pubblico Romano*, Ed. Civitas, Madrid, 1990, p. 373

dirigidas al desarrollo de las ideas imperiales y religiosas de las sociedades en cuestión.

La primera licitación pública en México se llevó a cabo en 1767 en la época del Virrey Carlos Francisco de Croix (1766 -1771); la obra consistía en resolver el problema de las inundaciones que presentaba la capital desde la época prehispánica es así que se da a ejecutar la obra del desagüe de la Ciudad de México. Fue necesario para ejecutar la obra que el gobierno impusiera algunas contribuciones sobre rentas de casas, huertas y tierras, además de solicitar el apoyo de las clases privilegiadas.

Gonzáles Cosío señala… "Se consideró también conveniente rematar las obras al mejor postor, y a este fin, después de averiguar el producto neto que daban las fincas, con el propósito de calcular el impuesto, se pusieron a pregón en pública subasta, habiendo quedado rematadas el Tribunal del Consulado en México, el que se obligó a ejecutarlas por la cantidad de 800 mil pesos y en el plazo de cinco años".[3]

En el siglo antepasado se comienza a hacer uso de la licitación entonces llamada remate o subasta para el otorgamiento de las obras públicas. La figura jurídica de más uso fue la concesión la cual indica que se excluyan monopolios y privilegios, tomando en cuenta a todas las industrias y fábricas que se relacionen con la obra en cuestión.

[3] Cossío citado por López Elías, José Pedro, *Aspectos jurídicos de la licitación en México, UNAM,* México, 1999, p.30.

La construcción de caminos es una de las obras públicas que en esa época es de mayor interés para el gobierno con este fin se expiden diversas leyes de las cuales se enuncian algunas:

· Decreto de 9 de octubre de 1826, autorizando al gobierno para que contrate la apertura y arreglo de los caminos nacionales.

· Ley de 29 de marzo de1834, que fija las reglas generales a que debe sujetarse el gobierno, para la apertura de esos caminos.

· Ley de 11 de septiembre de 1827. Sobre junta de peajes en los caminos existentes entonces y que administraba el Consulado Mexicano.

· Ley de 25 de marzo de 1983, que aclara la de 29 de marzo de 1834 en el sentido de su no retroactividad.

· Decreto de Santa Anna de 24 de septiembre de 1843 que da las reglas generales sobre caminos. A decir de Trejo Lerdo de Tejada, esta fue la primera ley de carácter genérico que se dictó sobre vías de comunicación.

· La Constitución Política de 1857 en su artículo 72, facción XXII, determinó que es facultad expresa del Congreso de la Unión: "Dictar Leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos."· Ley de 1o. de marzo de 1861, sobre formación de cartas itinerarias.

· Decreto de 17 de enero de 1868, sobre conservación de caminos, y penas que deben imponerse a los que los deterioren.

· Ley de 16 de diciembre de 1881, sobre reglamentación de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos y su reglamento de 1º. De julio de 1883.[4]

[4] *Ibidem* Ruiz, 1888, citado por López, 1999, p. 32.

El número considerable de disposiciones dio origen a la creación de la Secretaria de Comunicaciones por parte de la Ley de las secretarias de estado del 13 de mayo de 1891, teniendo facultades en los ramos de correos, telégrafos, ferrocarriles, caminos y obras públicas.

Desde la promulgación de la constitución política de1917 hasta el presente el Congreso de la unión y la autoridad administrativa se han encargado de dictar disposiciones que tienen relación de manera directa en indirecta con los contratos administrativos y en especial con la licitación pública.

1.1.2 Evolución del artículo 134 Constitucional

El primer antecedente moderno de los contratos administrativos, y en especial de la licitación pública, lo encontramos en la propia Constitución de 1917, dentro del artículo 134 por decreto del 27 de diciembre de 1982.

Desde el año 1811 en que Ignacio López Rayón elaboró sus elementos constitucionales hasta el proyecto de constitución de Venustiano Carranza de 1917, no existía alguna disposición constitucional que regulara la forma en que el Sector Público debería adquirir o contratar las licitaciones.

Este tema no era preocupante para las Comisiones encargadas de elaborar los proyectos constitucionales ni para los constituyentes; si acaso se encontraba alguna mención del tema en la Constitución de 1812, lo único que se podía encontrar eran algunos aspectos relacionados a las facultades que se le asignaban a los diputados en las obras públicas respecto a las contribuciones para ejecutarlas.

Dichos documentos constitucionales dieron atribuciones al Congreso para que cada año examinara, fijara y aprobara el presupuesto y el gasto público, así como también al Ejecutivo para que éste a su vez presentara al Congreso el presupuesto correspondiente e informara sobre el gasto público.

Las partidas destinadas a las adquisiciones, obras públicas, posibles arrendamientos y contratación de servicios si se encontraban estipuladas en los presupuestos de egresos y gastos púbicos, sin embargo, no se encontraban debidamente reglamentadas, es decir, no existían cláusulas que establecieran como debía realizarse la negociación de cada una de las partidas, ni de la enajenación de bienes.

Se puede decir que existió un primer precedente en la legislación mexicana, cuando Ignacio Comonfort (Presidente mexicano sustituto en el año de 1856) en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana señaló en su Sección Novena dedicada al "Gobierno de los Estados y Territorios", lo siguiente:

"…Artículo 117. Son atribuciones de los Gobernadores:

XXVII. Aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos y cualquiera establecimiento público, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor, y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquellos acuerden, y se dirijan a objetos de utilidad común."

A pesar de ser considerado como el primer precedente, en dicho artículo no se redacta con precisión a qué tipo de contratos se refería (adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas o enajenación de éstos) ni tampoco

si la disposición era aplicable para la competencia estatal o federal, aun siendo dicho estatuto de carácter nacional.

Ahora bien, el 1º de diciembre de 1916 el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza presentó un proyecto de Constitución Reformada de la de 1857, mismo que tampoco contenía algún precepto que mencionara como se debían llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios, obras públicas y la enajenación de bienes, sino únicamente hacía mención del presupuesto y gasto público.

Sin embargo, el Constituyente de 1917, eran hombres de la revolución que traían ideas más avanzadas porque conocían de las necesidades de la gente y no se conformaron con el documento presentado por Venustiano Carranza para reformar la Constitución de 1857, sino que introdujeron nuevas disposiciones sobre otros aspectos como los de carácter social en los que se procuraba el bienestar general destacándose la importancia de reivindicar a los grupos desprotegidos de la población.

Con estos nuevos cambios se logró crear una nueva Constitución que no solo vino a reformar la de 1857 sino a crear un nuevo modelo de Constitución para dar paso al nuevo Estado social que conocemos ahora.

En lo referente al tema que nos acata, en la 61ª. Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente del jueves 25 de enero de 1917, la Segunda Comisión de Constitución presentó el proyecto de artículo que finamente quedaría con el numeral 134, a consideración del pleno del Congreso Constituyente, en el que se argumentaba que dicha Comisión consideraba conveniente incluir este artículo, con el fin de asegurar los concursos de los trabajos públicos destinados

al servicio de la Nación y obtener mejores utilidades, así como evitar fraudes y favoritismos (acción muy recurrente en el antiguo régimen)[5]. Así fue como se presentó el proyecto:

"…Artículo 131. Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatorio, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública."

Posterior a la fecha en que entró a discusión, se leyeron algunas modificaciones, como en la que se agregó inmediatamente después del término "convocatoria", la palabra "pública", que aparece en el numeral 131 bis (posteriormente artículo 134) de la siguiente manera:

"…Artículo 131 bis. Todos los contratos que el Gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta pública mediante convocatoria pública, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública"

Cabe resaltar que en el texto definitivo de este precepto se eliminó la palabra "Pública" que venía enseguida de las palabras "subasta" y "convocatoria", aun cuando el texto se había ya aprobado, sin que se hiciera mención de ello en los Diarios de Debates del Constituyente.

[5] El artículo 134 Constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado (Origen, evolución e interpretación) Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/175.5/cnt/cnt16.pdf Consultado el: 29-05-2016

Así también, llama la atención que de la lectura del referido artículo sólo se habla de la contratación para la ejecución de obras públicas, quedando la regulación constitucional de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en general, así como la enajenación de bienes que realiza el Gobierno Federal, para futuras adiciones al texto de dicho precepto constitucional.

Ahora bien, para que el Gobierno Federal pudiera realizar la contratación de alguna obra pública, era necesario cumplir con cuatro requisitos: convocatoria, presentación de ofertas en sobre cerrado, abiertos éstos en junta pública y adjudicación en subasta.

Con esto se buscaba que el Gobierno le diera la misma oportunidad a todos los interesados en las obras a ejecutarse, al haber igualdad de circunstancias y seguridad en las proposiciones al presentarse éstas en sobre cerrado y abriéndose únicamente en las juntas públicas, es decir, llevar a cabo un proceso mucho más transparente.

Si bien sabemos que la Constitución Política Mexicana ha sufrido diversas reformas a lo largo del tiempo, resulta sorprendente que el artículo 134 se mantuvo inalterable hasta el año de 1982, pues desde 1917 no se había tocado en absoluto, como si se hubiera olvidado su existencia o haya pasado desapercibido a pesar de su importancia, como lo era regular el destino del gasto público.

Después de ciertos cambios y añadiendo nuevos principios, así fue como el artículo 134 resultó de la siguiente manera:

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

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

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

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Con estas reformas al artículo 134 nos encontramos con un precepto mucho más completo y sobre todo llama más la atención la introducción de los principios sobre los que deben administrarse los recursos económicos del

Gobierno Federal y del Distrito Federal incluyendo a sus Entidades Paraestatales, como son los de: eficiencia, eficacia y honradez y el de idoneidad del gasto público.

De esta forma es como el artículo 134 abre un nuevo marco legislativo en donde todos los contratos a realizar buscan optimizar los recursos económicos del Estado.

1.1.3 Definición de licitación pública

Los particulares, gozan de amplia libertad para adquirir, vender, arrendar bienes, contratar y ejecutar obras y servicios; en cambio, el poder público, para hacerlo, necesita adoptar un procedimiento preliminar rigurosamente determinado y preestablecido de conformidad con la ley, denominado licitación.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la licitación, según Adilso Dallari[6] ésta tiene divergencias en la doctrina. La primera de ellas considera a la licitación como una figura de derecho financiero; las otras dos concuerdan en cuanto a su inclusión en el derecho administrativo. Pero mientras una la considera como un acto condicionado, la otra la clasifica como procedimiento administrativo. En México existe una clara distinción entre el derecho financiero y administrativo, dado los asuntos inherentes a uno y otro reciben un trato legal y doctrinal, totalmente distintos. Tal y como más adelante se detallará.

Lucía Valle señala: “La licitación es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración selecciona sus proveedores, sus contratistas para

[6] Dallari, Adilson, *Aspectos Jurídicos de la Licitación,* Ed. Saraiva, Brasil, 1992, p.7.

obra o servicios, o finalmente enajena bienes"[7]. La licitación, desde el punto de vita del derecho administrativo, es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la administración pública elige como contratante a la persona, física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado.

Pierre Wigny menciona que "es un acto administrativo unilateral, por el cual el funcionamiento que asegura la competencia, establece el contrato entre la persona pública y el licitador que presentó la oferta más ventajosa"[8].

La licitación pública constituye el medio más idóneo para la contratación administrativa y se fundamenta en el doble propósito de logar las mejores condiciones técnicas y económicas para la administración pública.[9]

1.1.4 Características de la licitación pública

En base a las definiciones que se han aportado al concepto de licitación pública, podemos decir que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas teniendo como objetivo escoger a la persona física o jurídica con la cual la administración pública celebra diversos tipos de contratos.

Algunos autores señalan que la licitación es un procedimiento automático, ya que consideran que la adjudicación se hace únicamente al oferente con el precio

[7] Valle Figueroa, Lucía, *Licitación y administración indirecta*, Revista de derecho Público, Santiago de Chile, 1979, pág. 134.
[8] Wigny, Pierre, *Droit Administratif*, Ed. Bruylant, Bruselas, 1962, pág. 261
[9] Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo, *La contratación administrativa*, Universidad de Costa Rica, San José,1991, p. 38.

más bajo pero esto no es necesariamente así, ya que como se estudiará más adelante, se deben considerar diversos requisitos como lo sería en la licitación de alimentos, pues en este caso es muy importante la calidad de los mismos.

Entonces tenemos que algunas de las características más importantes de la licitación pública, ya sean ventajosas o no ventajosas, son las siguientes:

- La licitación pública es como su nombre lo dice pública y deja el campo abierto a los ciudadanos en general para presentar sus propuestas en el campo que deseen.

- Da la oportunidad a la administración pública para obtener las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, etc.

- Se busca a través de ésta, sanear la administración evitando colusiones fraudulentas entre los funcionarios encargados de celebrar los contratos que requiere el funcionamiento de los servicios públicos.

- Fomenta la competencia entre los industriales o empresarios que están en condiciones de vender o prestar un bien o servicio a la administración pública.

- Permite un mejor control de los fondos públicos, ya que se determinan previamente los aspectos a evaluar y controlar del procedimiento administrativo.

Por lo tanto, si realmente la licitación pública respeta todas estas características, es sumamente ventajosa toda vez que al haber una disposición para recibir las propuestas de todos los ofertantes, se evita el favoritismo o la propia corrupción que se podría generar si únicamente se permitiera ofertar a ciertos sujetos.

Sin embargo, a pesar de que el proceso de licitación pública se encuentra reglamentado dentro de la legislación mexicana, no siempre es posible evitar el favoritismo si existe complicidad entre los funcionarios públicos, y este es un tema que se ha venido conociendo desde hace mucho tiempo, como por ejemplo en los contratos de obra pública que inician con un presupuesto pero posteriormente este va aumentando con el pretexto de modificar la obra.

Jacob Wainer explica que dentro de la licitación pública también existen ciertas desventajas que se enumeran a continuación[10]:

1. Se habla de que las licitaciones crean un monopolio porque se establece entre los concurrentes a las licitaciones, en muchos casos, una inteligencia, de tal manera que no se puede competir con ellos.

2. Ese entendimiento evita la competencia que debe producirse (como lo quiere el Estado) entre los proveedores, al no existir un verdadero juego entre la oferta y la demanda.

3. Trae, en muchos casos, la deshonestidad, porque la potencialidad de ciertos particulares hace que se pueda vencer, en algunos casos, la escrupulosidad de los funcionarios públicos.

4. Los trámites son excesivamente burocráticos; se tornan largos y estropean la eficacia de un buen sistema de compras.

5. Se encarece el artículo, la obra o el servicio por el retardo en la provisión o en la ejecución y por los gastos de trámites, control, impuestos, sin contar, además, las fluctuaciones de los precios, en ciertos casos pues cuando son

[10] Wainer, Jacobo, *Contratos administrativos*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1939, p. 32.

en desventaja del Estado, los proveedores exigen que el contrato administrativo sea cumplido en favor suyo.

Como podemos observar, es cierto que la licitación pública tiene muchas ventajas pero a la vez las desventajas que aporta pueden ser un poco frustrantes para algunos competidores que podrían estar en las condiciones adecaudas para ser buenos licitantes, y sin embargo, podrían ser desechados por el favoritismo que los funcionarios públicos pudieran tener por otros competidores.

En el caso de la licitación del suministro de alimentos del ISSSTE los trámites suelen ser como se cita en el punto cuatro, excesivamente burocráticos, que a su vez hacen que los licitadores inviertan una cierta cantidad económica en el proceso de licitación, siendo una condición que no todos pueden sustentar.

1.2 ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Actualmente, cuando se inicia un proceso de licitación puede ser de obra pública, de servicios, por arrendamiento y adquisiciones de bienes. En el caso concreto cuando el proceso de licitación de servicios es convocado por el poder ejecutivo a través de uno de sus órganos descentralizado como puede ser ISSSTE, todo el proceso licitatorio ha tenido modificaciones conforme a los criterios de la parte convocante.

Cada año el ISSSTE requiere determinados servicios y para ello se emite la convocatoria pertinente a efectos de dar cabal cumplimiento a las necesidades que requiere. Cada convocatoria establece diferentes requisitos con el ánimo de obtener mayor número de participantes, de igual manera cada proceso

licitatorio es modificado con la supuesta intencionalidad de obtener el mejor servicio convocado.

El punto que se analiza, en este trabajo, es que la parte convocante modifica a diestra y siniestra sus procesos de licitación; ya que la Ley que regula este tipo de licitaciones es la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, pero dicha ley en términos generales establece la normatividad de los procesos de licitación; sin embargo, la parte convocante desde la publicación de la convocatoria y las juntas de aclaraciones llega a modificar las reglas del juego.

A través de los años, la parte convocante se extralimita en sus funciones dentro de estos procesos licitatorios lo que con lleva a la resignación de los participantes, hasta que es evidente la continuidad de las violaciones a sus derechos fundamentales, como lo es a no ser molestado sin mandato escrito, respetar la economía de los licitantes, ser juzgado sin previo juicio por autoridades competentes, protección al derecho de audiencia, seguridad jurídica, entre otras.

Y bajo este entendido, ha existido un antecedente de procesos licitatorios emitidos por el ISSSTE plagados de incertidumbre jurídica. Actualmente existen intereses a cargo de la parte convocante sin un proceso dotado de legalidad, lo que afecta constantemente las licitaciones. Aun cuando se tienen medios de defensa, siempre las inconformidades son tardías y el proceso licitatorio, por urgencia, por interés social, debe ser rápido; entonces resulta que la resolución que resuelve estas inconformidades no son compatibles en tiempo con el proceso de licitación, y aun cuando la resolución fuera favorable ciertos derechos de los licitantes se afectaron, como lo es su economía.

CAPÍTULO II

2. LA LEGISLACIÓN EN LA LICITACIÓN PÚBLICA

2.1 DERECHO ADMINISTRATIVO

La licitación se encuentra regulada por cuerpos normativos de naturaleza del derecho administrativo; ya que su objeto como su resultado jurídico, es la elección de un contratante y por la administración pública, representada por alguna parte del poder ejecutivo a través de sus organismos descentralizados, sus respectivas secretarías, por citar en términos generales algunas entidades que conforman la administración pública.

> La licitación como fase preliminar es una manifestación de la voluntad de la administración pública, o más propiamente como medio técnico-jurídico de la formación de la voluntad de la administración, claro está que la licitación solamente puede ser regida por el derecho administrativo. La licitación es una serie de actos interligados y destinados a la producción de un único resultado jurídico. Por ello, la licitación encuadra en el concepto de procedimiento administrativo, pues exige sucesivas manifestaciones de voluntad, cada una expresada exactamente en las fases autónomas que anteceden al acto jurídico final al que se unen.[11]

> Para Sayagués Laso "la licitación no es ni un contrato ni un acto, y sí un conjunto de actos, concluyendo que se trata de un procedimiento relativo a la forma de

[11] Op. Cit., López Elías, José Pedro.

celebración del contrato, con un doble objeto: elegir un contratante y establecer un contrato.[12]

Se debe entender que los aspectos importantes de la licitación pública son: que la institución no se confunde con un contrato, sino que es preliminar del contrato; que la adjudicación es otorgada por el agente público, competente para celebrar el contrato, a la persona que presente mejores condiciones; y el hecho de que la licitación determina la oferta más ventajosa, de donde surge la vinculación contractual al finalizar el procedimiento con la resolución de adjudicación.[13]

2.2 MARCO LEGAL DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA

El proceso de licitación, como anteriormente se ha señalado, encuentra sustento en el derecho administrativo; con base a ello existen diversas leyes, reglamentos que regulan al derecho administrativo, y muy genéricamente al proceso de licitación, aunque la licitación requiere actualmente una legislación más detallada.

La función de la administración pública, como parte importante en un proceso de licitación, tanto en el papel de parte convocante como de autoridad conocedora de controversias en licitaciones, encuentran su marco legal en leyes de carácter administrativo. Existe el precepto constitucional que regula el procedimiento de licitación, y las diversas leyes que regulan el proceso de licitación, para efectos de este trabajo se abocará al proceso de licitación pública de servicios que convoca el ISSSTE. Siendo el marco legal el siguiente:

[12] Sayagués Laso, Enrique. *La Licitacíon Pública,* Acali Editorial, Montevideo ,1940, p. 49.
[13] Arenas Archila, Nelly y Duque, María Dora. *Régimen legal de los contratos administrativos,* Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1980, p.73.

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por decreto del 27 de diciembre del año de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, al día siguiente, se reformó el artículo 134 constitucional, que actualmente a la letra señala:

> "…Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 28 de diciembre de 1982)
>
> El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 29 de enero de 2016)
>
> Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta constitución. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 28 de diciembre de 1982)
>
> Los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre

los partidos políticos. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 29 de enero de 2016)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración publica y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 13 de noviembre de 2007)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 13 de noviembre de 2007)

2.2.2 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público.

Esta Ley ha sufrido diversas reformas desde el año 1943, siendo el antecedente la denominada Ley de Adquisiciones y Obra Pública, a partir de ese año fue hasta el año 2005 que se hizo la segunda reforma, y de ese año a la fecha se han hecho trece reformas, incluso en el año 2007 se llevaron a cabo tres reformas.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es una ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una ley de orden público. Entre las actividades que regula

esta, la adquisición, el arrendamiento de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, es por ello que para efectos del presente trabajo se tomará este cuerpo normativo con su respectivo reglamento por ser la ley reguladora del procedimiento de licitación pública de servicios, siendo que las convocatorias, en este sentido, emitidas por el ISSSTE encuentran respaldo legal en esta normatividad.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público, establece lo siguiente en su numeral 1:

“Articulo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen: (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 28 de mayo de 2009)

I. Las unidades administrativas de la presidencia de la república;
II. Las secretarias de estado y la consejería jurídica del ejecutivo federal; (reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 28 de mayo de 2009)
III. La procuraduría general de la república;
IV. Los organismos descentralizados;
V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el ejecutivo federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente ley los fondos previstos en el capítulo v de la ley de coordinación fiscal. (Reformada mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 28 de mayo de 2009)

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta ley, solo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 28 de mayo de 2009)

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten las empresas productivas del estado y sus empresas productivas subsidiarias quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento.
(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 11 agosto 2014)

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen por los centros públicos de investigación con los recursos autogenerados de sus fondos de investigación científica y desarrollo tecnológico previstos en la ley de ciencia y tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidan los órganos de gobierno de estos centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso estime necesario expedir la Secretaria de la Función Pública o la Secretaría, en el ámbito de sus respectivas competencias, administrando dichos recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar al centro las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 21 de agosto de 2006)

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

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 28 de mayo de 2009)

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.[14]

Como se evidencía de dicho ordenamiento legal, la Secretaría de la Función Pública será la encargada de resolver las controversias y vigilar el cumplimiento, los lineamientos, las bases y el procedimiento de la convocatoria. Dentro del precepto anteriormente descrito se aprecian alguno de los principios que rigen la licitación como los son: honradez, eficacia y eficiencia.

En términos muy generales, dicha Ley regula el procedimiento de contratación, la licitación Pública, las excepciones de la licitación pública, los contratos, información y verificación, conocerá también de las infracciones y sanciones.

[14] Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Última reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2009.

Regula la solución de controversias, dejando establecido legalmente el recurso de inconformidad, así como el proceso de éste hasta la respectiva resolución. Esta misma ley también regula el procedimiento de conciliación, de arbitraje y otros mecanismos de solución de controversias, y competencia judicial. Dejando a salvo los derechos para que dictada la resolución administrativa correspondiente, puedan las partes impugnar a través del Juicio Contencioso Administrativo.

2.2.3 Ley Orgánica De La Administración Pública Federal

Esta Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Una de sus funciones es regular las relaciones entre el Presidente de la República con las Secretarías de Estado, con base en el Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, esta Ley conocerá de cada una de las Secretarías de Estado, las cuales tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. La Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes. En esta Ley, se especifica que los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. Para este efecto, cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.

En términos de la Ley Federal de la Administración Pública, en cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su

competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Como se ha señalado anteriormente, la Secretaría encargada de conocer de las contrataciones por licitación pública, como una de sus atribuciones, es la Secretaría de la Función Pública, quien por decreto de fecha 20 de octubre de 2015 se le confiere conocer de contrataciones públicas: las acciones y procedimientos que en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Función Pública, a través de la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas conocerá de supervisar que la atención de inconformidades, conciliaciones y sanciones a licitantes, proveedores, contratistas, así como autorizar la atracción de los expedientes que hubieren sido iniciados por los órganos internos de control, en su caso, por las Unidades de Responsabilidades, por procedimientos que se instruyan a los licitantes, proveedores y contratistas por infracciones a las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, derivadas de procedimientos de contratación o contratos celebrados por las dependencias, las entidades o la Procuraduría.

2.3 EL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA

La licitación pública no sólo es un procedimiento administrativo específico, sino que para él existe todo un procedimiento administrativo de contratación[15] integrado por una serie de actos, hechos, reglamentos y simples actos en que se desenvuelve la función administrativa, o sea la actividad estatal residuaria, ejercitable por los tres órganos del poder (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), que desde el punto de vista técnico, material y orgánico, no son específicamente gubernativa, legislativa o jurisdiccional.

El procedimiento de contratación administrativa se manifiesta a través de etapas técnico-jurídicas: 1) existe una etapa preparatoria de autorización para contratar, 2) Presupuesto, la dependencia o entidad sólo convocara a la licitación con base a un presupuesto aprobado. 3) elección del procedimiento, que puede ser por licitación pública, licitación privada, adjudicación directa, invitación a terceros –más adelante se especificará, pero para efectos del presente trabajo se desarrollará la licitación pública. 4) emisión de la convocatoria, 5) ejecución de la convocatoria, (junta de aclaraciones, muestras, emisión del fallo) 6) adjudicación y 7) celebración del contrato al licitante adjudicado. Más adelante se detallará el proceso de licitación pública, para analizar por etapas dónde surgen anomalías.

2.4 PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL PROCESO DE LICITACIÓN.

2.4.1 Principio de eficiencia

"Este principio para algunos tiene mera connotación técnica que vincula las metas previstas en un programa con su realización, independientemente de que la obtención

[15] Dromi, José Roberto, *La licitación pública*, Buenos Aires, Astrea, 1985, p. 70.

de las metas administrativas logre efectivamente el resultado práctico que se pretende o resuelva el problema específico a cuya solución tiende. Por otro lado, la eficiencia se entiende como la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, o dicho de otra manera: obtener el fin, al menor costo posible (….)" [16]

De igual forma podemos encontrar este principio dentro del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se consagra como el principio de eficiencia administrativa, y se expone de la siguiente forma:

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I…

II…

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."***[17]***

De lo anterior expuesto concluimos que la eficiencia se refiere a cumplir con las normas jurídicas que existan, pero no nada más a eso, sino a su vez mejorarlas,

[16] Op. Cit. El artículo 134 Constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado (Origen, evolución e interpretación) Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/175.5/cnt/cnt16.pdf Consultado el 15-05-2016

[17] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2009.

ya que en caso contrario, se estaría en una situación de responsabilidad del funcionario público.

2.4.2 Principio de eficacia

La eficacia significa virtud, actividad, fuerza y poder para obrar, pero también logra hacer efectivo un intento o propósito. Está relacionada con la efectividad, que se define como la cualidad de efectivo. V. Parejo Alfonso, Luciano, nos dice que: "*La eficacia alude a la producción real o efectiva de un efecto, en tanto que la eficiencia está referida a la idoneidad de la actividad dirigida a tal fin."*[18]

Concretamente este principio nos lleva a la ejecutividad y validez del mismo, es decir que un acto administrativo es válido y en consecuencia eficaz al momento en que es notificado.

A modo de ejemplo podemos nombar el caso en que un interesado tuvo derecho para su debida defensa, es decir, que en su oportunidad fue oído en el procedimiento; y si esto no fuera así, el principio de eficacia se vería afectado porque el interesado no fue oído en el procedimiento, y es en este supuesto, que se vería afectado o desvanecido porque hubo una afectación al particular.

[18] V. Parejo Alfonso, Luciano, *La eficacia, principio de la actuación de la Administración. En eficacia y administración (tres estudios)*, INAP, Madrid, 1995, p. 90.

2.4.3 Principio de imparcialidad

Que gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, se distingue cuando el funcionario se mantiene ajeno a los intereses de las personas que participan en el procedimiento licitatorio.[19]

2.4.4 Principio de economía

Se relaciona con la administración recta y prudente de los bienes, a efecto de lograr las mejores condiciones de contratación para el Estado.[20] Asimismo el jurista Miguel López Lara lo define como: *"El principio de economía se refiere a que la actuación de la administración pública debe desarrollarse con ahorro de trabajo, energía y costo, y atenta a la obtención del mayor resultado con el mínimo esfuerzo lo que en la práctica implica evitar a los adminsitrados trámites superfluos o redundantes y que aminore el trabajo habitualmente recargado a los órganos o servidores públicos, para así alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la tramitación de las resoluciones administrativas o actos administrativos".*[21]

2.4.5 Principio de honradez

Se refiere a la propia acepción gramatical del vocablo que supone la manera de obrar del que no roba, estafa o defrauda o engaña, o bien la forma de comportarse de quien cumple escrupulosamente sus deberes profesionales.

---

[19] Jurisprudencia 2001371. 1a. CXLII/2012 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI, Agosto de 2012, Pág. 490. "Licitaciones públicas. Principios que rigen el procedimiento relativo conforme al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

[20] *Ibidem*

[21] López Olvera, Alejandro, *Los principios del procedimiento administrativo*. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/12.pdf . Consultado el 15-05-2016.

Este principio hace alusión no sólo al aspecto económico de no apoderarse de los bienes ajenos o aprovechar la posición para obtener ventajas indebidas, sino, en general al comportamiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio oportuno y debido a los administrados.

2.5 CONTRATOS CELEBRADOS CON EL ESTADO

2.5.1 GENERALIDADES DEL CONTRATO

En México, la Administración Pública Federal cuenta con distintos procedimientos de contratación, los cuales se encuentran estipulados en nuestra Carta Magna y en los ordenamientos de la propia materia, los cuales son: la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, y la que nos interesa, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El propio origen de los procedimientos de contratación se derivan del artículo 134 constitucional, ya que como lo habíamos mencionado en páginas anteriores, dentro de este artículo se faculta para que mediante leyes reglamentarias se establezcan las excepciones a la licitación pública.

Bartolomé Fiorini define el procedimiento de selección de contratista (licitación pública) así: “El sistema estatal de selección de contratista es invariablemente un procedimiento administrativo donde se articulan la demanda del Estado, las ofertas de los particulares interesados, en el desenvolvimiento de distintos actos

principales y accesorios, y un acto definitivo de elección que se denomina adjudicación"[22].

Por otra parte, existen en nuestro país dos tipos de sistemas de contratación, los cuales son: "de libre elección y el sistema de restricción"[23]. El primero se da por regla general, y lo conocemos como la licitación pública; y el segundo, abarca las excepciones de la misma licitación.

Finalmente, el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el apartado 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, mencionan los procedimientos de contratación, como bien sabemos, a la licitación pública y como excepción a la misma, la invitación de cuento menos tres personas o la ajudicación directa, de los cuales hablaremos a continuación.

2.5.2 Adjudicación directa

En este tipo de procedimiento, la Administración o el Órgano Público, con argumentos estrictamente sustentados podrán elegir a una persona o sociedad para que realice ya sea una obra o un servicio determinado.

Existe una discusión sobre si la adjudicación directa es al libre arbitrio de la autoridad o si es restrictiva de alguna forma; esto quiere decir, que hay algunos autores que la consideran como un Sistema por el cual la Administración Pública elige libremente a la persona que realizará una obra o un servicio determinado,

[22] Fiorini, Bartolomé A. *Licitación Pública*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1972, p. 15
[23] Lucero Espinoza, Manuel, *La licitación Pública*, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 3

pero también hay quienes consideran que este procedimiento sólo se puede realizar bajo ciertas circunstancias.

En México, en algunos ordenamientos se establecen cláusulas muy estrictas para que la Administración pueda adjudicar de manera directa; sin embargo, si las ofertas son de menor precio a lo establecido en el presupuesto de egresos, se otorga directamente la adjudicación directa.

2.5.3 Invitación a cuando menos tres personas.

Este tipo de contratación también es conocido como procedimiento de contratación restringido, denominándosele en ocasiones como procedimiento privado. Guillermo Altamira define esta invitación como: *"aquella en que la Administración limita, discrecionalmente, la lista de los candidatos que se admiten para hacer una propuesta".*[24]

2.5.4 Licitación pública

Es importante exponer las definiciones que manejan algunos autores respecto de la licitación pública para poder conocer mejor este tipo de contratación, ya que es el más importante dentro de la Administración Pública.

José Roberto Dromi, nos define a la licitación pública como:

"Analíticamente, es un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos por el que la Administración invita a los interesados para que sujetándose a las bases fijadas en pliego de condiciones, formulen propuestas

[24] Altamira, Pedro Guillermo, *Curso de Derecho Administrativo*, Edición Póstuma, Buenos Aires de Palma, 1971, pp. 520-523

de las cuales se seleccionará y aceptará (adjudicación) la más ventajosa, con la cual queda perfeccionada el contrato".[25]

Asimismo, Miguel S. Marienhoff, la define así:

"Por licitación pública debe entenderse el procedimiento de selección del co-contratante (sic) de la Administración Pública donde el número de oferentes o licitadores no tiene limitaciones, dado que pueden concurrir a ellas todas aquellas personas o entidades, que de acuerdo a las normas vigentes, estén en condiciones de presentarse a la licitación de que se trate. De manera que el rasgo típico de la licitación pública es la posibilidad de que concurra a ella un número ilimitado de oferentes o licitadores, en tanto éstos se hallen encuadrados en las disposiciones normativas vigentes".[26]

También encontramos al jurista mexicano Manuel Lucero Espinoza, quien la expresa de la siguiente forma:

"La licitación pública constituye un procedimiento que la Administración Pública debe de observar para seleccionar a sus contratantes salvo las excepciones establecidas en la ley, y que consisten en una invitación dirigida a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas para seleccionar la más conveniente".[27]

Como lo mencionábamos anteriormente, la licitación pública es un procedimiento administrativo, que se compone de diversas etapas, mismas que se constituyen

[25] Dromi, José Roberto, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1973, p. 386.
[26] S. Marienhoff Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo III-A, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perot, 1970, p. 180.
[27] Lucero Espinoza, Manuel, Op. Cit, p.3

por actos administrativos con la finalidad de seleccionar un contratante, para la realización de determinadas obras o servicios o adquisiciones de la Administración Pública Federal.

Por otra parte el artículo 26 Bis de la Ley de Adquisiones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, nos dice que la licitación pública conforme a los medios que se utilicen, podrá ser:

I. *"*Presencial, en el cual los licitantes exclusivamente podrán presenter sus proposiciones en forma documental y por escrito, en sobre cerrado, durante el acto de presentación y apertura de proposiciones, o bien, si así se prevé en la convocatoria a la licitación, mediante el uso del servicio postal o de mensajería. La o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, se realizarán de manera presencial, a las cuales podrán asistir los licitantes, sin perjuicio de que el fallo pueda notificarse por escrito conforme a lo dispuesto por el artículo 37 de la presente Ley de.

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

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

III. Mixta, en la cual los licitantes, a su elección, podrán participar en forma presencial o electrónica en la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo."[28]

[28] Op. Cit. Ley de Adquisiones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

2.6 EL ESTADO EN CALIDAD DE AUTORIDAD

2.6.1 Secretaría de la Función Pública

Es un organismo encargado de coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio público del gobierno de nivel federal. Tiene como funciones:

I. *"*Organizar y coordinar el Sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversion, deuda, patrimonio, fondos y valores.

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrative integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.

VI Bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conversación, uso, destino, afectación, enajeación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del Sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoria, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su

contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII Bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los

edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

XXIV Bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXV. Formular y conducir la política general de la información Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares al a información que aquella genere;

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico…."[29]

Para llevar a cabo dichas funciones la Secretaría de la Función Pública cuenta con las siguientes unidades:

[29] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Disponible en: http://www.essa.com.mx/archivos%20essa/oic/oic_facultades.pdf. Consultado el 30-05-2016

- Subsecretaría de la Función Pública
- Subsecretaría de Control y Auditoría de la Función Pública
- Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas.

Ahora bien, la Secretaría de la Función Pública juega un papel muy importante cuando hablamos de las licitaciones públicas, ya que cuando los participantes en las propias licitacaciones, consideran que existe alguna violación dentro del procedimiento pueden acudir al procedimiento de inconformidad, que prevé la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Según el artículo 7 de la Ley de Adquisiciones, Servicios y Arrendamientos del Sector Público:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivos competencias, estarán facultades para interpretarla. La Secretaría de la Función Pública dictará las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de la misma ley, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, cuando corresponda, la de la Secretaría de Economía…La Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, estará encargada de establecer las directrices conforme a las cuales se determinarán los perfiles de puesto de los servidores públicos correspondientes en materia de contrataciones públicas, así como las relativas a la capacitación para el adecuado desempeño de sus funciones en las materias a que alude la referida Ley."[30]

[30] Op. Cit, Ley de Adquisiones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

De acuerdo a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública conocerá y resolverá las inconformidades que llegaran a promoverse en contra de cualquier acto que se suscitara en el procedimiento de licitación pública.

"*Artículo 65. La Secretaría de la Función Pública conocerá de las inconformidades que se promuevan contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas que se indican a continuación:*

I. La convocatoria a la licitación, y las juntas de alcaraciones. En este supuesto, la inconformidad solo prodrá presentarse por el interesado que haya manifestado su interés por particupar en el procedimiento según lo establecido en el artículo 33 Bis de esta Ley, dentro de los seis días hábilres siguientes a la celebración de la útlima junta de aclaraciones;

II. La invitación a cuando menos tres personas. Sólo estará legitimado para inconformarse quien haya recibido invitación, dentro de los seis días hábiles siguientes;

III. El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo. En este caso, la inconformidad solo podrá presentarse por quien hubiere presentado proposición dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, o de que se le haya notificado al licitante en los casos en que no se celebre junta pública,

IV. La cancelación de la licitación. En este supuesto, la inconformidad solo podrá presentarse por el licitante que hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a su notificación, y

V. Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en esta Ley. En todos los casos en que se trate de licitantes que hayan presentado

proposición conjunta, la inconformidad sólo será procedente si se promueve conjuntamente por todos los integrantes de la misma."[31]

Como se aprecia en primera instancia quien conoce de las controversias es la Secretaria de la Función Pública, quien a través del órgano interno de control conoce y resuelve sobre los recursos de inconformidad que se presenten.

2.6.2 COMPRANET

Es un sistema electrónico desarrollado por la Secretaría de la Función Pública con el objetivo de simplificar, transparentar, modernizar y establecer un adecuado proceso de contratación de servicios, bienes, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.[32]

Se creó con el propósito de realizar licitaciones automatizadas; asimismo, este sistema garantiza la transparencia en las compras de bienes y servicios, obras públicas y arrendamientos al permitir consultar en Internet las adquisiciones que se realizan por licitación pública, desde la publicación de las convocatorias hasta los datos de los contratos, así como los que se llevan a cabo mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y por adjudicación directa. De esta forma, cualquier persona interesada en alguna licitación puede conocer qué compra el gobierno, así como a qué precio y con qué condiciones.

[31] *Ibidem,* http://www.essa.com.mx/archivos%20essa/oic/oic_facultades.pdf
[32] LICITACIONES, Disponible en: http://www.licitacion-es.com.mx/compranet.html. Consultado el 01-05-2016

Básicamente este sistema busca eliminar la corrupción bajo un método de transparencia en el que cualquier ciudadano puede ver con que empresas licita el gobierno y también los licitantes pueden automatizar el proceso de contratación a través de este sistema, permitiéndoles un fácil acceso que les ahorraría el papelo o el traslado de uin lugar a otro.

Según el artículo 2º de la LAASSP, se entiende por COMPRANET:

"El sistema eletrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores, el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y construirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación. El sistema estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la unidad administrativa que se determine en su Reglamento, la que establecerá los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga."[33]

También es muy importante dicho sistema, debido a que los licitantes también pueden presentar sus inconformidades de forma eléctronica, aunque podría ser un poco más tardado que presentar la inconformidad de manera presencial ya

[33] Op. Cit. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

que al ser un sistema nuevo, se encuentran sumamente atrasados en sus trámites electrónicos.

Según el artículo 66 de la LAASSP: “La inconformidad deberá presentarse por escrito, directamente en las oficinas de la Secretaría de la Función Pública o a través de CompraNet”.[34]

2.6.3 Órgano Interno de Control

El Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tiene como objeto principal contribuir con mayor relevancia en las acciones preventivas de control, evaluación y vigilancia de la gestión pública, así como promover el apoyo a la función directiva del Instituto, a través de la fiscalización de la gestión administrativa y la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Sus principales funciones son[35]:

- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos y darles seguimiento…

- En cuanto a las quejas y denuncias, inconformidades y responsabilidades, tiene la obligación de:

[34] *Ibidem*

[35] Manual de Organización del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado http://normateca.issste.gob.mx/webdocs/X8/201307111453374080.pdf?id=113328. Consultado el 01-05-2016

- Coordinar, supervisar y dar seguimiento a la recepción de quejas y denuncias en contra de los servidores públicos del Instituto, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones.
- **I**nvestigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer, en el ámbito e su competencia, las sanciones aplicables en los términos de ley.

- Calificar y constituir en el ámbito de su competencia, los pliegos de responsabilidades a que se refiere la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal y su reglamento.

- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión, que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas, que competa conocer al Títular del Área de Responsabilidades.

- Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emita ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario del Ramo.

- Informar a la Secretaría de la Función Pública respecto de las quejas, denuncias, responsabilidades e inconformidades recibidas, atendidas y pendientes, a través de los mecanismos establecidos por dicha dependencia.

Asimismo el Órgano Interno de Control cuenta con una Unidad de Inconformidades que tiene como objetivo:

Coadyuvar en la atención de las inconformidades interpuestas por los particulares con motivo de los actos efectuados en los procesos de licitaciones convocados por las áreas competentes del Instituto, y en los casos de inobservancia a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público o la Ley de Obras Públicas (como corresponda), emitir la resolución correspondiente.

Y sus funciones son las siguientes:

- Iniciar e instruir los procedimientos administrativos derivados de inconformidades, para determinar las irregularidades en la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y turnarlas en su caso a la unidad de responsabilidades para los efectos correspondientes.
- Dar vista al área competente de los hechos derivados de inconformidades, que pudieran ser constitutivos de un delito, para que se proceda a elaborar la denuncia o se inste al área jurídica del Instituto para que se querelle.
- Autorizar los acuerdos que procedan en los expedientes de inconformidades.
- Coordinar, supervisar, corregir y proponer la formulación de los proyectos de resolución por los que concluyan los procedimientos de inconformidades.
- Ordenar la notificación de las resoluciones que se emitan en los términos de ley.
- Proporcionar al área de auditoría de control y evaluación y apoyo al buen gobierno de la información requerida para la integración de los documentos que el OIC en el ISSSTE debe presentar ante las diversas instancias.

- Preparar y enviar la información sobre el trámite de los procedimientos en instrucción y mantenerla actualizada conforme a los sistemas electrónicos de la Secretaría de la Función Pública.

2.6.4 Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa

Sobre la resolución que derive del recurso de inconformidad, las partes pueden promover un juicio contencioso administrativo, si una de ellas considera que no satisfice el interés jurídico. Es importante hacer mención que la justicia administrativa en nuestro país depende del poder ejecutivo, como un órgano autónomo del mismo. Por ello, debemos citar al jurista Lucero Espinosa, quien la define así:

> "La justicia administrativa, la cual se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones"[36]

Es así que podemos decir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Adiminstrativa es un órgano jurisdiccional que depende del poder ejecutivo, como un órgano autónomo del mismo.

Entonces cuando hablamos de un recurso administrativo no lo podemos considerar dentro de la jurisdicción administrativa, ya que ese procedimiento solo nos conduciría a la revision de un acto administrativo que pone fin a un procedimiento administrativo.

[36] Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Octava Edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 14

Consiguientemente, debemos definir a que se refieren las palabras contencioso administrativo, y para ello, citaremos al autor Martínez Lara, quien lo explica así:

"Con el término contencioso adminsitrativo se designa:

a) *La jurisdicción de que gozan ciertos órganos del estado para conocer de las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas.*
b) *El proceso relativo de dicha jurisdicción, o sea, el que tiene lugar para decidir dichas controversias".*[37]

El juicio contencioso administrativo se encuentra regulado por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1o de diciembre de 2005, teniendo como ley supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Del citado juicio contencioso administrativo va a conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Fue hasta el 31 de diciembre de 2000, cuando se le denominaba Tribunal Fiscal de la Federación, pero en esa fecha sufrió una modificiación a su nombre debido a que dicho tribunal no solamente era competente para conocer controversias en materia fiscal, sino también en materia administrativa, por lo que su nombre debía hacer alución también a la materia administrativa.

En cuanto al tema de las licitaciones públicas, el juicio contencioso administrativo se presenta con el fin de resolver las controversias de un procedimiento de

[37] Martínez Lara, Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, Editorial Trillas, 1990, México, p. 20

contratación entre el particular o licitante y la administración pública o autoridades convocantes o revirosas.

Dentro del juicio contencioso administrativo existen tres partes principales, las cuales son:

i. El demandante:

Quien va a ser el titular del ejercición de la acción, siendo el afectado por una resolución administrativa, y es quien va a acudir ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa a formular agravios por sentirse afectado por un acto administrativo.[38] Generalmente son los particulares los titulares de las acciones; sin embargo, en algunos casos podría ser la convocante o autoridad revisora quien tome el papel de demandante, como en aquellos casos en que el acto emitido es illegal y busque su anulación.

ii. Los demandados:

La legislación mexicana enmarca tres tipos de personas que revisten tal carácter, y son:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada. Aquí encontramos a la dependencia o entidad convocante que dictó la resolución que causa agravio al demandante.

iii. El tercero perjudicado.

[38] Es importante mencionar que el juicio contencioso administrativo sólo puede ser presentado a petición de la parte afectada, es decir, la acción sólo va a ser procedente cuando la acción se ejerza por el afectado y no por una persona o asociación ajena.

Es toda aquella persona, ya sea física o moral, que tenga un interés opuesto al demandante y que puede verse afectado con la resolución dictada, por lo tanto, puede ser cualquier participante dentro de la licitación.

También podría ser el particular a quien favorezca la resolución, en los casos en que la autoridad administrativa pida la modificación o nulidad de la resolución, en el supuesto de que el demandante sea la autoridad, dependencia o entidad que crea que el acto emitido por ella carece del cumplimiento de los requisites formales y sustanciales.

Entonces, tenemos que el juicio contencioso administrativo es procedente contra resoluciones administrativas definitivas y contra todos aquellos actos que la ley órganica del tribunal nos señala, así como lo establece el artículo 2o de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Adminsitrativo, que dice lo siguiente:

"Artículo 2o. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa". [39]

Respecto a la competencia del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de los procedimientos de contratación públicos, el artículo 11 de la Ley Orgánica del propio tribunal, se transcriben a continuación, algunos de los apartados que revisten más importancia en cuanto al tema que se estudia:

"Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:
I…
II…

[39] Op. Cit. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

III…Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV…

V…

VI…

VII…Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII…

IX…

X…

XI…

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV…

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el

transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa".[40]

Hablaremos de la fracción decimotercera que es de suma importancia en cuanto al tema de las licitaciones públicas, ya que establece que el juicio contencioso administrativo es procedente contra las resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o bien resuelven un expediente. Por tanto si el fallo de adjudicación se considera como una resolución que pone fin a un procedimiento administrativo de contratación pública, en consecuencia, tendríamos que analizar si este juicio es procedente en contra de dicha resolución[41].

2.7 PARTES DE LA LICITACIÓN

En cada licitación, una de las partes es el Estado representada por cualquier órgano o entidad que esté facultada para realicar la contratación a través de la licitación, el

[40] Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa. Última reforma publicada mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

[41] Posteriormente estudiaremos la instancia de inconformidad que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la maneja como un medio de impugnación en el procedimiento de contratación pública.

particular que puede ser persona física, moral o cualquier entidad que participe para prestar al estado el servicio o bien, objeto de la licitación.

2.7.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La definición etimológica de administración tiene su origen en las expresiones latinas ad ministrate y ad manus traere, que implica gestión de negocios, asuntos o intereses públicos. Se puede decir que la Administración Pública alude a un conjunto de organismos o instituciones llamados a gestionar negocios, asuntos o intereses públicos, que se refieran a toda la colectividad.[42] A continuación, y para efectos del presente trabajo se tiene a las siguientes partes de una licitación emitida por el ISSSTE.

2.7.1.1 Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El origen histórico de la seguridad social mexicana se encuentra en los movimientos y luchas sociales observadas desde el porfiriato (1877-1910) hasta la Revolución Mexicana (1910-1917).

> Como parte de esta extensa movilización social y política, grupos de intelectuales, entre ellos el lidereado por Ricardo Flores Magón, dieron origen al programa del Partido Liberal Mexicano en 1906; ese mismo año, estalló la huelga en la Mina de Cananea Sonora y, al año siguiente, la huelga y rebelión de Río Blanco, Veracruz. Sus principales demandas eran: jornada laboral de ocho horas, establecimiento de salario mínimo, indemnizaciones por accidentes

[42] Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1992, p. 26.

laborales, otorgamiento de pensiones, descanso dominical obligatorio, abolición de las tiendas de raya, entre las más sustanciales.

Las demandas de los grupos indicados, más las demandas de los intelectuales y empresarios nacionalistas constituyeron los principios fundamentales de la Revolución Mexicana y llegaron a establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso Constituyente en 1917.

Las propuestas económicas, sociales, políticas e ideológicas de los trabajadores se expresaron, particularmente en el artículo 123, estableciéndose los principales derechos y obligaciones de los trabajadores, incluidos los referentes a la seguridad social, enunciados en la fracción XXIX, elevando a rango constitucional los derechos de los trabajadores.

En la década de los años 20, debido al avance acelerado de la economía, la consolidación del Estado y la necesidad de atender los mandatos constitucionales, generó cierta preocupación gubernamental por unificar prestaciones y servicios, así como garantizar el acceso a los mismos a todos los trabajadores del Estado. Lo que derivó, en la promulgación de la ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, cuyo principal objetivo era estructurar un sistema para que el trabajador con la ayuda del Estado contribuyera a la formación de un fondo que sustentaría el otorgamiento de pensiones y préstamos hipotecarios.[43]

[43] Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Disponible en: http://www.issste.gob.mx/images/downloads/instituto/administracion/induccion_issste_2010.pdf Consultado el: 01-06-2016

Fue hasta la década de los años 60, en la que bajo la denominación de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se ampliaron los servicios médicos y sociales establecidos en la Ley del ISSSTE.

Asimismo el ISSSTE comenzó sus actividades como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio para administrar los seguros, prestaciones y servicios de los empleados públicos. Aunado a ello, el 5 de diciembre de 1960 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, de vital importancia para el ISSSTE.

Posteriormente el 31 de marzo de 2007 se promulgó la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación. Esta nueva ley agrupa, sin eliminar ninguno de los seguros, servicios y prestaciones del ISSSTE en cuatro seguros análogos a los que tiene el IMSS y en un rubro de servicios sociales y culturales.

2.7.2 EL PARTICULAR

También llamado "administrado"[44], comprende a las personas físicas o naturales, y a las personas morales o jurídicas, sean éstas privadas o públicas.

Al particular que genera un contrato con la administración se le conoce como co-contratante y en el procedimiento licitatorio se le llama licitador. Como veremos más adeltante, cualquier persona puede ser cocontratante siempre y cuando

[44] Según Orellana, es el sujeto pasivo de las potestades administrativas. Orellana, Edmundo, *Los sujetos de la relación jurídico administrativa*, Revista de Derecho, Tegucigalpa, Honduras, año XIII, número 13, enero-junio, 1982, p. 75

cumpla los requisitos que señale la convocatoria pública del servicio que desea licitar.

2.7.2.1 Los Licitadores

Se llaman proponentes, oferentes o licitadores a las personas que formulan la oferta, a instancias del llamado a licitación. Los tres vocablos son sinónimos y significan siempre un tercero ajeno al ente público licitante, que aspira ser adjudicatorio del contrato.[45]

Se puede decir en consencuencia, que licitante es el Estado y licitador es el oferente, es decir, el que hace la oferta o propuesta.

Los licitadores deben cumplir con ciertos requisitos para poder participar en la licitación pública.

2.8 ETAPAS DEL PROCESO DE LICITACIÓN

Las etapas del proceso de licitación, tienen como objeto que el participante a la licitación pueda conocer las etapas, condiciones y tiempos en los que se desarrollará la licitación, con el ánimo de evitar favoritismos hacia algún participante; y así poder generar la libre competencia hacia el mayor número de participantes que ofrezcan el mejor servicio. De esta forma, la parte que emite la convocatoria se libera de la carga que por cuestiones económicas o de administración no puede llevar a cabo.

[45] Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho administrativo*, Temis, Bogotá, 1987, p. 338

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala en términos generales la reglamentación jurídica del proceso de licitación, dejando primordialmente el desarrollo del mismo a la convocatoria que cada parte convocante exhiba sus tiempos y condiciones.

2.8.1 Convocatoria

Esta primer etapa es la que le da origen a todo el proceso de licitación y abarca el momento en que se hace el aviso público sobre la intención que tiene el organismo gubernamental de licitar un bien o servicio, la redacción del contenido específico de todas las características y requisitos que deben ser cubiertos. También se deben incluir las formalidades correspondientes: fecha, lugar y funcionario que la firma y su publicación en los diarios y periódicos más importantes del país o de la zona geográfica correspondiente, además del Diario Oficial de la Federación.

La convocatoria también debe incluir las bases o requisitos para que las empresas puedan participar y los anexos correspondientes. Estos anexos son todos los documentos y formatos extra que deben ser tomados en cuenta y/o llenados por las empresas y deben contar con algunos elementos que les den formalidad, como sellos, firmas y algunas frases.

2.8.2 Junta de aclaraciones

Esta segunda etapa de la licitación busca que las empresas despejen todas las dudas que tengan, aclaren cualquier situación que no se encuentre correctamente detallada y permite que las entidades convocantes corrijan cualquier error que se haya podido dar o cualquier información errónea que haya sido dada durante la convocatoria. Cuando esta etapa es llevada a cabo correctamente, se abre la posibilidad de tener mejores resultados de la licitación.

La ley no obliga a los convocantes a acudir a las Juntas de Aclaraciones; sin embargo, todo lo que se modifique en dichas juntas serán parte integrante de las condiciones de la licitación establecidas en la convocatoria.

Ahora bien si el convocante no acude a las mismas y no manifiesta inconformarse con algunas de las condiciones de la licitación, éste carecerá de legitimación para poder impugnar, por lo cual se entenderán como consentidas.

Por otra parte, si el convocante acude a la Junta de Aclaraciones y manifiesta inconformarse con algunas de las condiciones, éstas deberán ser publicadas.

De lo anterior expuesto, entendemos que la junta de aclaraciones es la etapa en la que las dependencias aclaran las condiciones de la licitación que por alguna razón son poco entendibles, debiéndolo hacer de conocimiento general para sus modificaciones y que de esa forma surtan los efectos legales correspondientes.

2.8.3 Propuestas

En esta etapa los participantes entregan a la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal las propuestas tanto técnicas como económicas, las cuales deberán ser entregadas en la hora y fecha establecidas de manera puntual, ya que son términos exactos y si no se llega antes o a la hora convocada, se producirá la descalificación de la licitación pública, levantándose el acta respectiva por parte de la dependencia o entidad de presentación de propuestas, en la que se va a señalar explícitamente quienes acudieron a tiempo y el desahogo de la diligencia en su totalidad.

Una vez que se tiene la certeza de lo que la entidad convocante está buscando, las empresas deben realizar la recopilación de todos los documentos solicitados en la convocatoria para presentarlos en tiempo y forma. Las propuestas deben

ser integradas o constituidas siguiendo de manera estricta los requisitos estipulados en la convocatoria, sin omitir ni agregar ningún elemento.

Cuando ya se tienen integradas las propuestas, éstas deben ser entregadas dentro del periodo estipulado para ello. La presentación de propuestas se puede hacer de tres maneras:

Física. Las propuestas son entregadas en un sobre cerrado que garantice su inviolabilidad hasta su apertura pública, la cual se lleva a cabo para corroborar los documentos que son entregados y que pasan a la segunda etapa.

Electrónica. Este tipo de presentación se debe hacer usando los medios electrónicos que han sido aceptados por la dependencia convocante, los cuales han sido calificados como seguros y confiables para las dos partes.

Mixtas. En algunos casos, las dependencias convocantes solicitan que la propuesta sea presentada tanto de forma electrónica como física. En caso de que se encuentren diferencias entre una y otra, se tomará como real la propuesta física.

2.8.4 Muestras

Dentro del proceso de licitación, el ISSSTE desde la emisión de la convocatoria, fija día y hora para que los interesados en participar, una vez que se hayan iniciado y culminado las primera etapas, anteriormente señaladas- los participantes a la licitación acuden a presentar una muestra de los productos que ofrecen. Estas muestras se presentan en cantidades, formas, pesos, tamaños, marcas y demás condiciones, señaladas en la misma convocatoria. Los productos presentados, tal y como son exhibidos es la calidad y condición en que el licitante se compromete a prestar el servicio mientras dure el ejercicio anual. Esta etapa es muy importante, porque es donde radica el compromiso de los licitantes una vez que han obtenido un fallo favorable, en donde se determine quien será el provedor del servicio y producto.

2.8.5 Emisión del fallo.

En esta etapa la dependencia o entidad emitirán su dictamen correspondiente, en el cual se deberá mencionar quienes son solventes técnicamente y quienes no cumplen con las condiciones establecidas en la convocatoria de la Licitación.

Esta etapa empieza cuando ya se tienen todas las propuestas, el jurado correspondiente procede a evaluarlas para determinar cuál de todas ellas satisface las necesidades de la dependencia convocante. Durante este proceso tan sólo se puede esperar hasta el momento del fallo.

En el dictamen del fallo se deberá fundar y motivar las determinaciones para la aceptación o su desechamiento. El día en que se da a conocer este dictamen ténico y económico y en su caso, el fallo licitatorio, deberá levantarse el acta correspondiente.

En caso de que se declare desierta la licitación, se señalarán en el fallo las razones que lo motivaron. En el fallo no se deberá incluir la información confidencial de los convocantes, en los términos de las disposiciones aplicables.

2.8.6 Contrato de Adjudicación.

El contrato es la consecuencia directa del fallo de adjudicación dentro de cualquier procedimiento de contratación y, a su vez, es el inicio de la relación contractual del Estado con el particular, ganador del concurso de licitación.

El contrato será adjudicado por partida al licitante cuya oferta resulte solvente porque satisface la totalidad de los requerimientos solicitados por el Instituto de

Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado y que garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas, el contrato se adjudica al licitante que presente la proposición cuya puntuación resulte ser el más alto, y únicamente se adjudicará una partida por licitante.

Derivado del procedimiento de licitación pública se formalizará el contrato correspondiente, abierto con un presupuesto mínimo y un presupuesto máximo por lo cual el prestador deberá cotizar un precio unitario por cada tipo de procedimiento solicitado. El presupuesto mínimo será el equivalente al 40% del presupuesto máximo.

En caso de que haya un empate en el precio de dos o más proposiciones en cualquiera de las partidas, la adjudicación se efectuará a favor de la persona que integre el sector de micro, pequeña o medianas empresas nacionales, de subsistir el empate entre las empresas del sector señalado, la adjudicación se efectuará a favor del licitante que resulte ganador del sorteo que celebre el Instituto en el propio acto del fallo, el cual consistirá en la participación de un boleto por cada propuesta que resulte empatada y depositados en una urna, de la que se extraerá en primer lugar el boleto del licitante ganador y, posteriormente, los demás boletos empatados, con lo que se determinarán los subsecuentes lugares que ocuparán tales proposiciones.

Lo anterior se asentará en el acta que se levante con motivo del fallo de la presente licitación, de conformidad con el artículo 54 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Cuando resulte adjudicada una propuesta conjunta, el contrato deberá ser firmado por el representante legal de cada una de las personas participantes, a

quienes se les considerará como responsables solidarios o mancomunados, según se estipule en el contrato.

Ahora bien, en contra de la resolución que contenga el fallo, no procederá recurso alguno, pero los licitantes podrán inconformarse por escrito ante la Secretaría de la Función Pública o a través de COMPRANET, por los actos del procedimiento de contratación que contravengan las disposiciones de la Ley, en términos del artículo 65 del citado ordenamiento legal.[46]

2.9 DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

2.9.1 LA INCONFORMIDAD COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN LAS LICITACIONES PÚBLICAS.

Existen dos teorías acerca de la inconformidad, una que nos dice que su naturaleza es la de un recurso aunque la ley no lo indique como tal, y la otra, que afirma que no es más que una instancia de carácter administrativo, que tiene como fin revisar los actos de la administración.

Con la última reforma del 28 de mayo de 2009 a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se formó un capítulo denominado "De la instancia de la Inconformidad" en el que claramente se estableció que era una instancia administrativa, que tendría como fin vigilar el exacto cumplimiento de las leyes en materia de adquisiones, arrendamientos, obras públicas y

[46] Op. Cit. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Disponible en: http://www.issste.gob.mx.

servicios relacionados, así como revisar que los actos de la dependencia o entidad convocante se lleven de conformidad con el principio de legalidad. Asimismo se estipuló que dicha instancia podría anular total o parcialmente el procedimiento de contratación o declarar infundada la inconformidad.

Al respecto, el autor Humberto Briceño Cierra, comenta que:

"La circunstancia de que sea la autoridad quien comienza un procedimiento reglado o discrecional, explica que la intervención o participación del justiciable constituya por lo general una instancia. Ello se debe a que la instancia no sólo es un acto de provocación que emana del particular y se dirige al titular de una función pública"[47]

Asimismo nos habla de la instancia al mencionar que:

"La instancia viene a quedar caracterizada coom el derecho individual de una relación dinámica para alcanzar una prestación resolutiva de cuyo contenido no es necesariamente su causa"[48]

El artículo 74 de la propia Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece que en contra de la resolución que resuelva la inconformidad, procede el Recurso de Revisión previsto ante la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que en este caso estaríamos hablando que la naturaleza de la inconformidad es la de una instancia y no la de un recurso.

[47] Briceño Sierra, Humberto, *Derecho Procesal, Volumen II*, Cadenas Editor y Distribuidor, México, 1969, p. 69
[48] *Ibidem*

En el artículo 65 de la multicitada ley se reproduce que la Secretaría de la Función Pública conocerá de las inconformidades que se promuevan contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas que se indican a continuación:

I. ***La convocatoria a la licitación, y las juntas de alcaraciones****. En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el interesado que haya manifestado su interés por participar en el procedimiento según lo establecido en el artículo 33 Bis de esta Ley, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la útlima junta de aclaraciones;*

II. ***La invitación a cuando menos tres personas****. Sólo estará legitimado para inconformarse quien haya recibido invitación, dentro de los seis días hábiles siguientes;*

III. ***El acto de presentación y apertura de proposiciones,*** *y el fallo. En este caso, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, o de que se le haya notificado al licitante en los casos en que no se celebre junta pública;*

IV. ***La cancelación de la licitación****. En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el licitante que hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a su notificación.*

Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en esta Ley…)[49]

[49] *Op. Cit.,* Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

La inconformidad no será presentada ante la misma dependencia sino ante la Secretaría de la Función Pública, por los actos o resoluciones administrativas que se transcribieron en el párrafo anterior, emitidas por la dependencia o entidad en el procedimiento de licitación.

2.9.2 Marco jurídico y procedencia.

La inconformidad se encuentra regulada por la L.A.A.S.S.P y la L.O.P.S.R.M, así como por sus reglamentos, y de forma supletoria a estas leyes, se aplican la Ley Federal del Procedimiento Adminsitrativo y a ésta de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, cuando la inconformidad se presenta en contra de la convocatoria o la junta de aclaraciones, como lo establece la primera fracción del artículo 65 de la L.A.A.S.S.P, será necesario cumplir con los siguientes requisitos de procedibilidad:

- Haber manifestado el interés de participar en términos del artículo 33 Bis de la Ley de Adquisiciones o 35 de la Ley de Obras. Con éste requisito se justifica el interés jurídico del promovente.

- No haber consentido las condiciones establecidas.

- En el caso de los procedimientos de invitación restringida, es requisito indispensable el haber sido invitado.

- Presentarse dentro de los seis días hábiles siguientes la celebración de la última junta de aclaraciones, o bien si se trata de una licitación internacional bajo tratados internacionales, el término es de diez días. [50]

La inconformidad deberá presentarse dentro de los seis días hábiles siguientes al conocimiento de los actos y de diez días hábiles cuando se trata de licitaciones internacionales bajo tratados. Si por algún motivo no se promoviera la inconformidad, se tendrá por precluido el derecho del licitante para hacerlo, conformando así su consentimiento tácito.

2.9.3 Partes de la inconformidad.

Las tres principales partes de la incoformidad, son:

I. El inconforme.

Es el titular de la acción de la inconformidad, quien acude ante la Secretaría de la función Pública a inconformase contra los actos de la autoridad que considere violenten el procedimiento de contratación.

II. La denunciada.

Se habla de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que lleva a cabo el procedimiento de licitación, en cualquiera de los actos establecidos en el artículo 83 de la ley en comento.

[50] Zarate Martínez, Oswaldo Miguel, *Acceso a los Medios de Defensa en la Contratación Pública Federal*. Disponible en: http://eprints.uanl.mx/3761/1/1080240816.pdf. Consultado el 02-06-2016

III. El tercero perjudicado.

Es todo aquel que tenga un interés contrario al inconforme, y que podría verse afectado con la resolución que se emita de la inconformidad, o también, todo aquel partipante del procedimiento de licitación, distinto al inconforme.

Es importante mencionar que en el supuesto de que se declare fundada la inconformidad, se abren dos aspectos difentes, que serían: en el primero se declara la nulidad de los actos impugnados y se debe cumplir la resolución reponiendo el procedimiento de contratación, hasta el momento de los actos declarados nulos, y en cuando al segundo aspecto, puede darse la nulidad total del procedimiento de contratación.

Los artículos 74 de la L.A.A.S.S.P. y 92 de la L.O.P.S.R.M establecen que en contra de dicha resolución se podrá interponer el recurso administrativo o bien intentar las instancias jurisdiccionales correspondientes. A continuación se transcribe un criterio jurisprudencial establecido por los tribunales federales, que estipula lo siguiente:

"No. Registro: 186,727
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XV, Junio de 2002
Tesis: I.4o.A. J/18
Página: 553
RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTARLO CUANDO EN LA RESOLUCIÓN RECLAMADA NO SE INDICA QUE ÉSTE PROCEDE EN SU CONTRA.
Conforme al artículo 3o., fracción XV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando un acto administrativo sea recurrible debe indicarse en el

mismo cuál es el recurso que procede en su contra. Si en el caso concreto no se cumple con esta disposición, es decir, no se menciona en el acto administrativo reclamado que en su contra procede el recurso de revisión, previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el quejoso no se encuentra obligado a agotarlo antes de acudir al amparo, pues aun de aceptarse que es obligatorio agotar los recursos administrativos previstos en una ley diversa de la que rige el acto reclamado, el hacer saber al interesado la existencia de un recurso administrativo previsto en otra ley es un elemento imprescindible de certidumbre jurídica.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
Amparo en revisión 2810/2001. Teléfonos de México, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas. Amparo en revisión 3174/2001. Chicles Canel's, S.A. de C.V. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco. Amparo en revisión (improcedencia) 3204/2001. Salomón Hanan Minian. 31 de octubre de 2001. Unanimidad de votos.
Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Antonio Villaseñor Pérez. Amparo en revisión 2754/2001. Mariana Ochoa Cortés. 28 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Gilberto Díaz Camacho.
Amparo en revisión (improcedencia) 52/2002. Alestra, S. de R.L. de C.V. 13 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: José C. Santiago Solórzano. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 49, tesis por contradicción 2a./J. 82/2000 de rubro: "AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN".

Es decir, si bien es cierto que existe ya una jurisprudencia que indica que es necesario acudir, antes que al juicio de garantías, al Recurso de Revisión establecido por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, también es cierto que la autoridad tiene la obligación de citar en su resolución el recurso que es procedente contra dicha resolución y, como sanción a dicha omisión, el inconforme puede irse directamente al Juicio de Garantías."

2.9.4 Juicio Sumario

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra sumario proviene del latín *summarium* que significa resumen, compendio o suma[51]. De igual forma, la enciclopedia jurídica mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México establece que la palabra sumario se aplica en general a los juicios especiales, breves, predominantemente orales y desprovistos de ciertas formalidades innecesarias[52].

> Según Caravantes los juicios sumarios son: "*aquellos juicios o procesos que por la forma o estructura en que están normados pueden considerarse más breves y acelerados, pudiendo ser orales, escritos o mixtos".*[53]

> De lo anterior se entiende que los juicios sumarios en comparación con los juicios tradicionales son en los que los términos procesales se manejan en breve periodo de tiempo, a fin de concluir el procedimiento de una forma mucho más rápida.

> Fue creado precisamente con el fin de darle celeridad a los asuntos, evitar dilaciones procesales, así como proporcionar una justicia pronta y expedita que tenga como fin dictar resoluciones cuidadosas y que protejan la garantía de seguridad jurídica de los gobernantes y mantener y preservar el interés social y orden jurídico.

---

[51] Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en: http://dle.rae.es/?id=Yh5vuH3|Yh7nmvL. Consultado el: 29-05-2016

[52] Breves notas sobre el juicio sumario civil en materia de alimentos. Disponible en: http://www.poderjudicialgto.gob.mx/pdfs/2encuentro/LIC.%20HUGO%20JAVIER%20RU%C3%8DZ%20VALADEZ.pdf . Consultado el: 27-05-2016

[53] De Vicente y Caravantes, José, *Tratado de los procedimientos judiciales en materia civil*, Ángel Editor, México, 2000, Tomo II, p. 541

CAPÍTULO III

3. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS LICITATORIOS DE SERVICIOS DEL ISSSTE REGIONAL PUEBLA

El principal problema consiste en el tiempo cuando deriva una controversia y se inicia un recurso de inconformidad en contra de alguna etapa o proceso administrativo en las licitaciones públicas que emite el ISSSTE, ya que ante algunas violaciones la licitación continúa su proceso con la justificación de proteger el interés general; es decir a las personas que se involucran y recibirán de los beneficios del servicio licitado, como los hospitalizados, los empleados que laboran en dicha institución y todas aquellas personas que reciban directa o indirectamente el servicio licitado. El servicio licitado puede ser de lavandería, de víveres, de medicinas, etc., todos aquellos que necesite licitar el ISSSTE.

Como anteriormente se ha plasmado el proceso de licitación tiene todas las etapas que la conforman y en cada una de ellas se presta a presenciar conceptos de impugnación dentro de la inconformidad. Cuando el recurso se presenta, el proceso de licitación continúa obviamente para proteger el interés social que emana del instituto, por ejemplos a los enfermos, hospitalizados, empleados que se ven beneficiados por el proceso licitado. En este caso resulta evidentemente comprensible.

El problema radica cuando la licitación se ha declarado desierta porque no se obtuvo ningún participante ganador, a pesar de que uno de los participantes haya presentado alguna inconformidad antes de que la licitación se declarara desierta; por consiguiente la inconformidad no se ha resuelto (aunque

legalmente se establece que debe ser en un periodo breve, la realidad es que la resolución se emite en un proceso sumamente prolongado en relación al proceso licitatorio) lo que procede es que el instituto emite una segunda convocatoria con el fin de obtener el objeto de la licitación (lo cual es evidentemente legal y lógico a sus propósitos) pero mientras tanto queda pendiente acreditar si existe una violación a los derechos del recurrente.

La segunda licitación continúa con el desarrollo de las etapas pero la inconformidad no se ha resuelto; por lo que en ese momento existe un estado de incertidumbre. Puede existir la posibilidad que en la segunda licitación se determine a un diferente licitante ganador y que pasado el tiempo la inconformidad declare que si existía una violación al inconformante; en este último caso el instituto puede justificarse diciendo que existe un mayor interés que proteger, quienes pueden ser los beneficiados directa o indirectamente del servicio licitado.

Bajo este escenario resulta necesario la existencia de una propuesta que pueda proteger el derecho de los recurrentes sin menoscabo al interés público y general. Lo que es cierto y real es que la autoridad (parte convocante) en el proceso de licitación al existir lagunas de ley, el ISSSTE se toma atribuciones en su actuar lo que genera que el participante considere pertinente presentar el medio de defensa en estos casos.

El artículo 33 bis de la Ley de Arrendamiento, Adquisiciones y Servicios del Sector Público, señala un presupuesto jurídico que la autoridad está obligada a cumplir, en estricto apego al principio de legalidad donde la autoridad sólo puede hacer aquello que la Ley le faculta y no ir más allá de lo establecido en Ley ya que de ser así el acto de autoridad sería ilegal por extralimitar sus funciones.

3.1.1 De la Convocatoria del ISSSTE Regional de Puebla

De la convocatoria en el proceso de licitación que emite el ISSSTE Regional de Puebla, se desprenden ciertas diferencias en relación con otras entidades que también emiten convocatoria de licitación; por ejemplo uno de los órganos que emite una convocatoria más solemne y amplia es la emitida por la Administración General de Recursos y Servicios del Servicio de Administración Tributaria, donde en cada rubro se señala ampiamente el modo y los derechos que tienen las partes; aun cuando hubiera deficiencias, la convocatoria emitida por el ISSSTE Regional de Puebla carece de certeza y seguridad jurídica.

Una parte muy importante dentro de la convocatoria es señalar a quien va dirigida la convocatoria y la forma o medio en donde se desarrollará la participación de los licitantes. Por disposición de Ley, los licitantes podrán participar de manera electrónica, incluso la publicación de la convocatoria también es electrónica, esto através del sistema denominado CompraNet, con fundamento en el artículo 30 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Dentro de las bases de la convocatoria es importante que el ISSSTE Regional de Puebla señale qué departamentos de su estructura orgánica se ven involucrados y que alcances tiene; ya que en la carátula de la convocatoria –objeto de estudio- sólo se señala a la autoridad convocante como parte autorizada del Hospital Regional del ISSSTE en Puebla, pero durante el desarrollo del proceso de licitación se presentan diversos departamentos, que sin fundamento legal, actúan en el desarrollo de dicho proceso, propiciando violaciones jurídicas e incertidumbre al participante lo que conlleva a una impugnación, siempre y cuando el participante considere que determinado acto le agravia. Por ello, es importante que se establezca que departamentos del ISSSTE Puebla participarán y en que medida, independientemente de que se

designe a la parte convocante como representante del ISSSTE Puebla, que en este caso resulta ser la Coordinación de Recursos Materiales como representante del Hospital Regional del ISSSTE en Puebla.

En relación con lo anterior, dentro del Glosario de la convocatoria se hace mención al área técnica dejando al arbitrio de la convocante la desginación de ciertas áreas durante el desarrollo del proceso licitatorio, lo que genera incertidumbre en el desarrollo del mismo. Es importante que dentro de la convocatoria sí se desgine a cargo de quien o de que departamento se destinará el área técnica y que alcances tiene; ya que actualmente es un punto que queda vago. Este actuar viola lo dispuesto en el artículo 2 fracción III del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 2.- Adicionalmente a las definiciones contenidas en el artículo 2 de la Ley, para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

(…)

Área técnica: la que en la dependencia o entidad elabora las especificaciones técnicas que se deberán incluir en el procedimiento de contratación, evalúa la propuesta técnica de las proposiciones y es responsable de responder en la junta de aclaraciones, las preguntas que sobre estos aspectos realicen los licitantes; el Área técnica, podrá tener también el carácter de Área requirente;

(…)”

Es importante que en cada apartado y párrafo la convocatoria establezca el modo en que se desarrollará cada punto así como el fundamento legal, cosa que no sucede con la convocatoria del ISSSTE en Puebla.

3.1.2 De las irregularidades en las modificaciones a la convocatoria

Con fundamento en el artículo 33 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se establece la posibilidad de modificar la convocatoria, establecida en los siguientes términos de dicho artículo:

> "Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de licitantes, podrán modificar aspectos establecidos en la convocatoria, a más tardar el séptimo día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, debiendo difundir dichas modificaciones en CompraNet, a más tardar el día hábil siguiente a aquél en que se efectúen. Las modificaciones que se mencionan en el párrafo anterior en ningún caso podrán consistir en la sustitución de los bienes o servicios convocados originalmente, adición de otros de distintos rubros o en variación significativa de sus características. Cualquier modificación a la convocatoria de la licitación, incluyendo las que resulten de la o las juntas de aclaraciones, formará parte de la convocatoria y deberá ser considerada por los licitantes en la elaboración de su proposición."

Bajo el anterior texto legal, se establecen términos y formas en que deben llevarse a cabo dichas modificaiones, condición que no cumple el ISSSTE Puebla, ya que las modificaciones no los hace en dicho tiempo y mucho menos son publicadas en Compranet, lo que permitiría que uno de los participantes pueda impugnar, pero el tiempo de substanciación es prolongado y el proceso de licitación continuaría a su velocidad habitual, lo que en tiempos no es compatible, ya que la emisión de la resolución correspondiente se emitiría muchos meses después de que incluso haya terminado dicha licitación.

3.1.3 Irregularidades en las Juntas de Aclaraciones

La junta de aclaraciones es una de las partes importantes del procedimiento de toda licitación. La JUNTA DE ACLARACIONES referida en el numeral 33 bis de la LAASSP en lo que refiere que: "*El acto será presidido por el servidor público designado por la convocante, quién deberá ser asistido por un representante del área técnica o usuaria de los bienes, arrendamientos o servicios objeto de la contratación, (…).*" En esta parte debe estar presidido por las autoridades asignadas; sin embargo, el ISSSTE lleva a cabo esta parte de la licitación con personas que legalmente no están facultades y éstas prácticas ilegales son comúnmente hechas, en relación con dicho precepto legal es evidente que no es optativa ya que el texto legal expresamente señala *deberá*, como una obligación que tiene que cumplirse al momento de celebrarse el acta de la junta de aclaraciones.

> El ISSSTE en la JUNTA DE ACLARACIONES deberá presidirse por determinadas personas que faculta la Ley, artículo 33 bis de la LAASSP en relación con el artículo 2 del Reglamento de la ley en comento, señala claramente la facultad que tiene el área técnica, en los siguientes términos:
>
> "*Artículo 2 del Reglamento de LAASSP.- (…) se entenderá por: I. (…) II. (…) III. Área técnica: la que en la dependencia o entidad elabora las especificaciones técnicas que se deberán incluir en el procedimiento de contratación, evalúa la propuesta técnica de las proposiciones y es responsable de responder en la junta de aclaraciones, las preguntas que sobre estos aspectos realicen los licitantes; el Área técnica, podrá tener también el carácter de Área requirente; (…)*" en uno de los actos administrativos como lo es la junta de aclaraciones no cuenta con la presencia del área técnica, incluso no se especificó si el área técnica estaba conformada por determinadas personas lo que genera incertidumbre jurídica al no saber si los servidores públicos que presiden el acto tienen la pericia para poder efectuar dicho acto, o si era suficiente la pericia de

esos servidores públicos que no era necesario solicitar la presencia del área técnica, esto deja en total estado de incertidumbre jurídica al no saber con qué facultades determinados servidores presiden el acto. Esto es una de las prácticas más comunes en los procesos licitatorios del ISSSTE, pero el recurso de inconformidad no resulta suficiente, por cuestión de tiempo, a favor del recurrente.

En relación con lo antes manifestado, dentro de las mismas bases de la convocatoria existe una parte que se denomina *Desarrollo de los eventos de la licitación*, donde se señala claramente que los eventos de la licitación serán presididos por el subdirector Administrativo y/o Coordinador de Recursos Materiales, en este caso sí se estipula quienes son las partes involucradas, al momento de los hechos la realidad dista de los derechos jurídicos. En la junta de aclaraciones se desconoce con que facultad o personalidad se ostentan las personas que presiden el acto, ante esta situación afecta la seguridad jurídica en cuanto a saber si la licitación se lleva con apego a ley o por meros caprichos o suposiciones de quien aparezca dentro del proceso de licitación.

Por otra parte, prosiguiendo con el análisis del mismo precepto de la Ley, la junta de aclaraciones tiene como **fin** *que se resuelvan en forma clara y precisa las dudas y planteamientos de los licitantes relacionados con los aspectos contenidos en la convocatoria;* ahora bien, se evidencía que no hay planteadas preguntas o dudas de parte de los licitantes; es decir que el fin de esa acta es resolver las dudas de los licitantes y claramente se señala que son los licitantes los que deberán de plantear sus dudas y preguntas; pero tal parece que a falta de dudas de parte de los licitantes, las aclaraciones y dudas las plantea la misma autoridad convocante lo que resulta risorio y por demás ilegal, ya que no tienen esas facultades; o más bien resulta ilógico que ellos mismos tengan dudas en cuanto a las bases de licitación de la referida convocatoria, en este caso estamos en presencia de un acto que evidentemente genera incertidumbre

jurídica por no contar con un proceso de licitación que se apegue a los principios que rigen las licitaciones públicas consagradas en el artículo 134 de la Constitución, ya que no cuenta con eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

En relación con el artículo 46 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se señala de manera clara la forma de efectuar la junta de aclaraciones y en todo momento se evidencía que las precisiones o modificaciones en el sentido que deban entenderse determinados supuestos derivan de los cuestionamientos que emanen de los licitantes a efectos de que los términos queden claros y mejor comprendidos, pero en el caso que se expone no sucede así y se puede ver claramente que las precisiones y modificaciones las efectuaron los servidores públicos de la parte convocante lo cual en estricto apego a Ley no tienen esas facultades, y con esta acción se modifican lineamientos de la base de la convocatoria de licitación.

El actuar de la autoridad –parte convocante (Hospital Regional del ISSSTE Puebla)- evidencía una práctica desleal dejando una incertidumbre para competir en igualdad de circunstancias con otros participantes porque entonces se desconocería cómo la convocante determinaría la calidad de los productos licitados respecto a los demás licitantes, y si el fallo no favorece al suscrito se apreciaría una parcialidad a determinados licitantes a quienes benefician estas “precisiones” de la junta de aclaraciones, lo cual viola uno de los principios rectores en los procesos de licitaciones como lo es el principio de imparcialidad.

En esta etapa se encuentran muchas inconsistencias con la Ley. Además de lo anteriormente expresado, la Ley establece que las solicitudes de aclaración, podrán enviarse a través de CompraNet o entregarlas personalmente

dependiendo del tipo de licitación de que se trate, a más tardar veinticuatro horas antes de la fecha y hora en que se vaya a realizar la junta de aclaraciones. En este caso, la convocatoria del ISSSTE debería de señalar en que forma se pueden establecer las aclaraciones a cargo de los participantes, en el supuesto que se haga de las dos formas: personal y vía compranet, debe dar tiempo para la publicación de dichas aclaraciones, cosa que la convocante contraviene a la Ley.

Cuando las preguntas de aclaraciones se emiten a través del medio electrónico de compranet, el iteredo formula su pregunta en el formato inserto en dicha página denominado Anexo V. Formato de Aclaraciones a la Convocatoria, posteriomente a ello, con fundamento en el artículo 46 fracción II primer párrafo del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la autoridad en calidad de convocante emitirá una respuesta. Esta situación no sucede con el ISSSTE Regional de Puebla, lo que conlleva a una evidente arbitrariedad de la autoridad. En este caso se insiste que aun cuando la Ley otroga un medio de impugnacion los tiempos no favorecen al participante inconforme. Este aspecto ha sido objeto de impugnación, actualmente, sin embargo la realidad es que el inconformante desde que sucede este actuar obtiene resolución por el Órgano de Control que conoce de las inconformidades seis meses después a la presentación de su inconformidad, para ese entonces la licitación ha transcurrido la mitad de su ejercicio, ya que cada licitación es por año.

Otra de las anomalías consiste cuando la parte convocante –Hospital Regional del ISSSTE Puebla- al realizar sus “precisiones” dentro del acta de junta de aclaraciones emanada de su parte y no de los licitantes ha modificado un procedimiento claro que se encontraba en las bases de la convocatoria lo que impide determinar un fallo acorde a la idoneidad, eficacia, eficiencia, honradez dentro del proceso de licitación lo cual incide negativamente en la garantía de

seguridad jurídica buscada por el citado precepto 134 constitucional, pues estamos en presencia de una práctica desleal, al no dar certeza jurídica de cómo se determinará la calidad de los demás productos licitados.

Las supuestas “precisiones” que realizó la convocante –autoridad responsable- contravienen el principio de oposición o contradicción inmerso en tal disposición constitucional, en virtud de la modificación de reglas, bases, requisitos y procedimientos que se encontraban claros en las bases de la convocatoria para determinados servicios; contraviniendo las bases de la multicitada convocatoria eran general para todos los productos licitados, lo que en determinado momento daba seguridad jurídica dentro del fallo porque se tenía un resultado respecto a la calidad de los productos, situación que cambia.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que tratándose de licitaciones públicas, la entidad convocante deberá llevar a cabo el estudio de las propuestas de prestación del servicio a contratar al tenor de los principios rectores de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Pero ante estas situaciones faltaría precisar y forzar a que las controversias que se susciten en estos procesos sean resueltos de la manera más pronta y expedita, para salvaguardar tanto el interés general, el derecho público y los derechos fundamentales de los inconformantes para que se respeten tanto derechos de una parte como de otra. Así es imperioso y viable la propuesta que se plasma en el siguiente capítulo denominado CONCLUSIONES donde se desprende la propuesta.

3.1.4 Violación legal en la emisión del Fallo

En el proceso de licitación emitido por el ISSSTE Puebla, ha sucedido que la emisión del fallo es publicada para su legal notificación un día después de haberse emitido el mismo.

En primer lugar, el fallo que emite el ISSSTE Puebla carece de toda seguridad jurídica, ya que este actuar debería estar fundado y motivado, exponiendo un estudio minucioso del porque se otorga la licitación al participante ganador; para que los demás participantes estén en aptitud de conocer ampliamente los hechos, esto permitiría que no se diera cavidad a actos de corrupción. La emisión del fallo del ISSSTE carece de una exposición amplia, generando incertidumbre jurídica, dando lugar a una posible inconformidad por algún participante, en esta parte como cada que se presenta un medio de inconformidad los tiempos no favorecen y no son compatibles porque la licitación se emite cada año del ejercicio fiscal y la emisión de una resolución de inconformidad aproximadamente en un tiempo menor es de seis meses, lo que evidentemente es la mitad del ejercicio fiscal.

Ahora bien, el artículo 37 de la Ley de Adquisiciones, Arredamientos y Servicios del Sector Público establece que el fallo se notificará conforme a dicho artículo y se difundirá a tráves de CompraNet el mismo día que se emita, cosa que el ISSSTE no cumple, porque no emite el fallo en las condiciones de Ley y mucho menos lo publica en el portal el mismo día. Además a los licitantes se les debe de enviar un e-mail para informarles que el acta de fallo se encuentra a su disposición en CompraNet. Como se aprecia, la ley hasta cierto punto si regula esta etapa, ciertamente falta mucho por perfeccionar, pero la realidad es que el ISSSTE actua de manera negligente, afectando derechos patrimoniales de los participantes.

Es importante que, dentro de las bases de convocatoria cuando se establece lo concerniente al fallo, se expongan los derechos que tiene el participante así como el marco legal que regula este aspecto de la licitación.

3.1.5 Irregularidades en el Contrato

Como anteriormente se ha establecido, la licitación es una serie de actos emitidos por una autoridad, ya que cada una de sus partes van interligadas unas con otras, como el que después de la emisión del fallo y su respectiva notificación, proceda el acto solemne del contrato a cargo del licitante ganador, por llamarlo de una forma.

Conforme al artículo 45 de la Ley multireferida; asi como el artículo 81 fracción IV de su respectivo reglamento, la convocatoria a la licitación, el contrato y sus anexos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones. Las estipulaciones que se establezcan en el contrato no deberán de modificar las condiciones previstas en la convocatoria de la llicitación y sus juntas de alcaraciones. Este aspecto no lo respeta el ISSSTE regional de Puebla, violándose dichas disposiciones. Aquí existe una parte muy trascendental para el licitante adjudicado, donde la convocante abusa de su poder, por lo que es imperativo que los medios de defensa sen resuelttos de la manera más pronta, para la protección de todos los derechos que se involucran, tanto de orden público como privado, así como los derechos de interés social, como los particulares.

Dentro de la convocatoria se establece que el contrato se encuentra en alguno de los anexos, especificándose que número de anexo corresponde, de igual manera es evidente que el contrato es un contrato modelo que en las mismas

condiciones, formas y términos es el contrato final; es decir que el mismo contrato que se publica en la convocatoria, establecido en un determinado anexo, es y debe ser el contrato que va a firmar el licitante adjudicado.

CONCLUSIÓN

A lo largo del presente trabajo de investigación se estudiaron las ventajas y las desventajas de la licitación pública, como pudimos observar son muchas las ventajas que ofrece este procedimiento de contratación, puesto que permite la libre competencia entre los ciudadanos que desean participar.

Aunque también encontramos algunas desventajas como lo son el hecho de que pueden ser desechados por el favoritismo que algunos funcionarios públicos pudieran tener por otros competidores, aunado a que los trámites son excesivamente burocráticos que representan un costo alto que no todos pueden sustentar, pero a pesar de esto la licitación pública es un proceso que valdría la pena si realmente se respetaran los ordenamientos que la regulan.

Sin embargo, si a pesar de las desventajas no se cuenta con los medios de impugnación que hagan valer nuestros derechos como ciudadanos, estamos permitiendo que exista en nuestro país una completa anarquía en un proceso que debería ser fácil, sencillo y de libre acceso para todos.

Se dice lo anterior porque aunado a lo anterior descrito, cuando un licitante se encuentra inconforme con alguna resolución dentro de la convocatoria a la licitación pública se topa con que la instancia de inconformidad que prevé la Ley de Adqusiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, puede durar demasiado tiempo, mucho más del tiempo que se encuentra estipulado en la ley y contra esta situación no hay nada que se pueda hacer más que solo esperar.

Esta situación se debe a que hay un incremento de asuntos que se estudian en el Órgano Interno de Control del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo que ha originado una dilación en la resolución de las inconformidades que presentan los licitadores, a tal punto que el cúmulo de ellos ha rebasado la capacidad de los recursos con los que cuentan los funcionarios públicos para resolverlas.

Sumado a ello, es importante mencionar que existen numerosas deficiencias en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo que origina que se presentan más inconformidades de las que se pueden resolver, pues evidentemente mientras más inconformidades se tengan en trámite se requiere dictar una mayor cantidad de acuerdos para su diligencia y también existe un mayor número de sentencias interlocutorias que resolver, como las que resuelven los incidentes de suspensión y medidas cautelares.

Las irregularidades e inconsistencias del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se pueden observar desde la misma convocatoria a la licitación pública que es muy ambigua en comparanción con otras convocatorias de licitación, las cuales son mucho más claras y precisas, que se basan en lo establecido en sus leyes.

Incluso en otras convocatorias de licitaciones se señala como y de que forma se harán las visitas a los licitantes previo aviso, situación que no se respeta en el ISSSTE, ya que los funcionarios públicos no respetan sus propios puestos, haciendo así que un trabajador del Instituto que se encuentra en una área que no tiene nada que ver con las visitas, acuda a ellas y emita actas que no está legalmente facultado para emitirlas.

Por otra parte la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es muy general, misma que debería ser más específica para cada entidad u organismo, ya que cada uno de ellos tiene sus propias necesidades, y no se puede establecer una norma general para todas puesto que cada uno debería de tener sus propios términos y condiciones, lo que lograría una mayor claridad y certeza jurídica.

Todo ello origina que se vea afectado el patrimonio de los propios licitadores al mantenerlos en un estado de incertidumbre durante un largo periodo de tiempo, sin tener respuesta alguna sobre su inconformidad, y lo que es peor aun, es que mientras un licitante espera la resolución que recaerá a su inconformidad, ya está en trámite una nueva convocatoria para licitación pública, que podría ser adjudicada a otro competidor, mismo que también se vería afectado si la resolución de la inconformidad resulta favorable para el primer licitante.

Es por ello que ante la necesidad de respetar los intereses tanto sociales como los de los licitantes, la instancia de inconformidad se debería tramitar a través de la vía sumaria, toda vez que debemos recordar que la actuación administrativa en el procedimiento se debe desarrollar de acuerdo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

PROPUESTA

Por tanto se considera pertinente y sobre todo necesario encontrar la solución en un trámite ágil como lo es el juicio sumario, que permita la resolución rápida de los asuntos, teniendo como prioridad otorgar certeza jurídica a las partes, emitiendo sentencias ajustadas a derecho y que no vulneren la garantía de seguridad jurídica de los gobernados ni el principio de igualdad procesal de las partes, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma si la instancia de la inconformidad se realizara a través del juicio sumario se estaría protegiendo el interés social y orden público, ya que este procedimiento dispondría de los medios más eficientes para poder notificar de forma rápida y eficaz con el fin de hacer del conocimiento de las partes las resoluciones emitidas y de igual manera se obligaría a la autoridad adminitrativa para que se ajuste a los términos y plazos que se establezcan, y de esta forma no sería necesario abrir una nueva etapa de licitación, que deja en estado de incertidumbre jurídica y económica al licitador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altamira, Pedro Guillermo, *Curso de Derecho Administrativo*, Edición Póstuma, Buenos Aires de Palma, 1971.

- Arenas Archila, Nelly y Duque, María Dora, *Régimen legal de los contratos administrativos*, Pontificia Universidaad Javeriana, Bogotá ,1980.

- Dallari, Adilson, *Aspectos Jurídicos de la Licitación*, Saraiva, Brasil, 1992.

- De Vicente y Caravantes, José, *Tratado de los procedimientos judiciales en materia civil*, Ángel Editor, México, 2000, Tomo II.

- Dromi, José Roberto, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1973.

- Dromi, José Roberto, *La licitación pública*, Buenos Aires, Astrea, 1985, p. 70.

- Fiorini, Bartolomé A. *Licitación Pública*, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1972.

- Guillén, José,R*oma. Vida y costumbre de los romanos. Religión y ejercito,* Sígueme, Salamanca, 1980.

- Hauriou, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, Recueil Sirey, París, 1927.

- Jurisprudencia 2001371. 1a. CXLII/2012 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI, Agosto de 2012, Pág. 490. “Licitaciones públicas. Principios que rigen el procedimiento relativo conforme al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

- López Elías, José Pedro. *Aspectos jurídicos de la licitación en México*, UNAM, México, 1999.

- Lucero Espinoza, Manuel, *La licitación Pública*, México, Editorial Porrúa, 1993.

- Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Octava Edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

- Martínez Lara, Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, Editorial Trillas, 1990, México.

- Mommsen, Theodor, *Disegno Del Diritto Pubblico Romano*, Civitas, Madrid, 1990.

- Sayagués Laso, Enrique, *La Licitacíon Pública*, Acali Editorial, Montevideo, 1940.

- Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo, *La contratación administrativa,* Univesidad de costa Rica, San José, 1991.

- Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1992.

- S. Marienhoff Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo III-A, Buenos Aires, Editorial Abeledo Perot, 1970.

- Valle Figueroa, Lucía, *Licitación y administración indirecta*, Revista de derecho Público, Santiago de Chile, 1979.

- V. Parejo Alfonso, Luciano, *La eficacia, principio de la actuación de la Administración. En eficacia y administración (tres estudios)*, INAP, Madrid, 1995.

- Wainer, Jacobo, *Contratos administrativos*, El Ateneo, Buenos Aires, 1939.

- Wigny, Pierre, *Droit Administratif*, Bruylant, Bruselas, 1962.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- Breves notas sobre el juicio sumario civil en materia de alimentos. Disponible en: http://www.poderjudicialgto.gob.mx/pdfs/2encuentro/LIC.%20HUGO%20JAVIER%20RU%C3%8DZ%20VALADEZ.pdf . Consultado el: 27-05-2016

- El artículo 134 Constitucional y las Adquisiciones, Arrendamientos, Contratación de Servicios, Obras Públicas y Enajenación de Bienes del Estado (Origen, evolución e interpretación) Disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/175.5/cnt/cnt16.pdf

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Disponible en: http://www.issste.gob.mx/images/downloads/instituto/administracion/induccion_issste_2010.pdf Consultado el: 01-06-2016

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Disponible en: http://www.essa.com.mx/archivos%20essa/oic/oic_facultades.pdf. Consultado el 30-05-2016

- LICITACIONES, Disponible en: http://www.licitacion-es.com.mx/compranet.html. Consultado el 01-05-2016

- López Olvera, Alejandro, Los principios del procedimiento administrativo. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/12.pdf . Consultado el 15-05-2016

- Manual de Organización del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado http://normateca.issste.gob.mx/webdocs/X8/20130711145337408O.pdf?id=113328 Consultado el 01-05-2016

- Zarate Martínez, Oswaldo Miguel, *Acceso a los Medios de Defensa en la Contratación Pública Federal*. Disponible en: http://eprints.uanl.mx/3761/1/1080240816.pdf. Consultado el 02-06-2016

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del Instituto de Servicio de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado.
- Reglamento del Instituto de Servicio de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

DEFINICIONES

ADJUDICACIÓN Es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública

COMPRANET Es el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones,arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y susmodificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes.

CONVOCATORIA Es un anuncio o escrito en el que se convoca.

CORRUPCIÓN En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

DERECHOS HUMANOS Son quellos derechos fundamentales que, por ser inherentes a la dignidad humana y por resultar necesarios para el libre desarrollo de la personalidad, son normalmente recogidos por las constituciones modernas asignándoles un valor jurídico superior.

LICITACIÓN Es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración selecciona sus proveedores, sus contratistas para obras o servicios, o finalmente enajena bienes.

LICITANTE La persona que participe en cualquier procedimiento de licitación pública o bien de invitación a cuando menos tres personas.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

C. P. E. U. M.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
D. O. F.	Diario Oficial de la Federación
L. A.A.S.S.P	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
L.O.A.P.F	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
R.L.A.A.S.S.P	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
S.F.	Secretaría de la Función Pública
T.F. J.F.A	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
I.S.S.S.T.E	Instituto de Servicio de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado

ANEXO I

SFP
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
ÁREA DE RESPONSABILIDADES
INCONFORME: CARLOS JULIAN SOSA SPÍNOLA
VS
CONVOCANTE: HOSPITAL REGIONAL PUEBLA DEL ISSSTE
NO. EXPEDIENTE: 024/2016

ACUERDO DE NO SUSPENSIÓN Y DERECHO DE AUDIENCIA

Ciudad de México, a seis de mayo del año dos mil dieciséis.

Visto el estado que guarda el expediente No. 024/2016, abierto con motivo de la inconformidad presentada por el **C. Carlos Julian Sosa Spínola,** en contra de presuntos actos del Hospital Regional Puebla del ISSSTE, referente a la Junta de Aclaraciones de la Licitación Pública Nacional Mixta No. **L.P.N. 019GYN032-009-16**, para el suministro de víveres perecederos, no perecederos y pan para el ejercicio fiscal 2016, así como el oficio número CAJ/1.4/278/2016, recibido en este Órgano Interno de Control, el dos de mayo del presente año, mediante el cual la Entidad Convocante, rindió informe previo requerido por esta Autoridad, es de acordarse y se:

A C U E R D A

PRIMERO.- Téngase por recibido el oficio No. CAJ/1.4/278/2016, referido en el párrafo anterior, por el cual, la Entidad Convocante, se pronunció respecto de la procedencia o no de la suspensión del procedimiento impugnado, en los siguientes términos:

> *"(...)"*
>
> *"Por lo que respecta a las razones de la procedencia o improcedencia de la suspensión del Acto Impugnado del inconforme, se hace mención a esta H. autoridad que la misma es improcedente en razón de haberse adjudicado la adquisición de VÍVERES PERECEDEROS, NO PERECEDEROS Y PAN, a dos licitantes entre ellos al quejoso, como ya se detalló en párrafos anteriores, además de tratarse de bienes que son necesarios para la función operativa del Hospital Regional del ISSSTE, cuya Suspensión generaría un perjuicio al interés social, en detrimento e incumplimiento del objeto de este Hospital. Por otra parte, en caso de otorgar una suspensión provisional o definitiva al quejoso, se contravendrían disposiciones de orden público, debido a que la afectación sería para los derechohabientes del ISSSTE, habiendo afectación al interés general."*
> *(SIC)*

Manifestaciones conforme a las cuales, la Entidad Convocante medularmente informó que por tratarse de víveres perecederos, no perecederos y pan, son necesarios para la función operativa del Hospital Regional del ISSSTE en Puebla, y que de suspenderse dicho procedimiento de contratación generaría un perjuicio al interés social, en detrimento e incumplimiento del objeto de ese nosocomio, por lo cual, esta Autoridad no puede dejar de observar la existencia de interés social, por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37, fracciones VIII, XII y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública