

JOSÉ PEDRO LÓPEZ-ELÍAS

# Aspectos jurídicos de la licitación pública en México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



ASPECTOS JURÍDICOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA  
EN MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 4

---

Edición y formación en computadora al cuidado de Isidro Saucedo

Diseño de portada: Departamento de Publicaciones de la ENAP

JOSÉ PEDRO LÓPEZ-ELÍAS

# ASPECTOS JURÍDICOS DE LA LICITACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 1999

Primera edición: 1999

DR © 1999. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n  
Ciudad Universitaria, C. P. 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-7477-1

*A Rossy, Fátima,  
Pedro Jr. y Mauricio de Jesús (“Picho”),  
quienes colaboraron con su  
paciencia, tiempo y amor*

## RECONOCIMIENTO

Hace algunos años tuve la oportunidad de trabajar en la administración pública paraestatal, situación que me permitió conocer en la práctica, la institución de la licitación pública, al actuar como abogado en diversas entidades. Esa experiencia —aunada a la posibilidad de dar clases en algunas universidades mexicanas, públicas y privadas, sobre todo en la materia de Derecho Administrativo y otras que guardan estrecha relación con ella— me permitió fortalecer mi conocimiento teórico y práctico del régimen de la administración pública.

En esos estudios y análisis que todo abogado realiza, y con los que pretende abrirse paso en la experiencia profesional, me encontré con diversas instituciones, dentro de las cuales escogí la licitación pública para elaborar mi tesis doctoral.

Deseo dejar constancia y reconocer el valor indudable que me prestó mi familia (Rossey, mi esposa; Fátima, Pedro Jr., y Mauricio de Jesús “Picho”, mis hijitos), con su tiempo y aliento, a quienes dedico la presente obra. Asimismo, agradezco el apoyo incondicional del doctor Diego Valadés Ríos, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; al doctor Héctor Fix-Zamudio, jurista ejemplar mexicano, quien me alentó para que esta obra viera la luz; por otro lado, al doctor León Cortiñas-Peláez, investigador nacional de México, quien con sus sabios y tenaces consejos, me orientó en este trabajo de búsqueda siempre inacabada.

José Pedro LÓPEZ-ELÍAS

## CONTENIDO

Prólogo . . . . .	XVII
Héctor FIX-ZAMUDIO	
Estudio preliminar. Del horizonte mexicano del derecho de la licitación pública . . . . .	XXI
León CORTIÑAS-PELÁEZ	
Reconocimiento . . . . .	XLI
Introducción . . . . .	1
Capítulo primero. La contratación administrativa . . . . .	5
A. El Estado contratante . . . . .	7
1. Contrato y actividad estatal . . . . .	7
2. Delimitación de los contratos de la administración . . . . .	9
B. Los contratos administrativos . . . . .	12
1. Teoría nugatoria del contrato administrativo . . . . .	13
2. Concepto y elementos de los contratos administrativos . . . . .	16
a. Concepto . . . . .	16
b. Elementos . . . . .	17
3. Criterios de calificación de los contratos administrativos . . . . .	18

a. Criterios del sujeto, de la jurisdicción aplicable y de la forma del contrato . . . . .	19
b. La voluntad de las partes y la calificación legislativa . . . . .	19
c. El servicio público . . . . .	20
d. Las cláusulas exorbitantes . . . . .	21
C. Sistemas de contratación . . . . .	21
1. Sistema de libre elección . . . . .	22
2. Sistemas de restricción . . . . .	24
a. Licitación . . . . .	24
b. La contratación directa . . . . .	26
c. Remate o subasta pública . . . . .	27
d. Concurso . . . . .	29
D. Régimen legal mexicano . . . . .	30
1. Bosquejo histórico . . . . .	30
a. Antecedentes previos a la Constitución Política de 1917 . . . . .	30
b. Reseña a partir de la Constitución Política de 1917 . . . . .	34
2. La legislación actual . . . . .	39
a. La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas . . . . .	39
b. Diversas leyes conexas . . . . .	41
3. El Tratado de Libre Comercio (NAFTA) de 1994 . . . . .	42
4. La interpretación judicial . . . . .	44
Capítulo segundo. La naturaleza jurídica de la licitación pública . . . . .	47
A. Orígenes y concepto de la licitación . . . . .	50
1. Orígenes de la licitación . . . . .	50
2. Concepto de licitación . . . . .	53

B. Ventajas y desventajas del procedimiento . . . . .	55
1. Ventajas . . . . .	55
a. La administración obtiene mejores condiciones . . . . .	55
b. Se protege a la administración de las colusiones entre contratantes y agentes administrativos . . . . .	56
c. Los funcionarios del poder público no pueden ser sospe- chosos de corrupción . . . . .	56
d. Fomenta la competencia . . . . .	57
e. Sistema de control . . . . .	57
2. Desventajas . . . . .	58
C. La licitación como procedimiento administrativo y sus moda- lidades . . . . .	60
1. La licitación es un procedimiento administrativo . . . . .	60
2. Modalidades de la licitación . . . . .	61
a. Sistemas comparativos . . . . .	62
b. Sistema mexicano . . . . .	65
D. Fundamento de la licitación pública . . . . .	73
Capítulo tercero. Principios, excepciones y fases de la licitación pú- blica . . . . .	77
A. Los principios de la licitación pública . . . . .	77
1. Publicidad . . . . .	80
2. Igualdad . . . . .	82
a. Igualdad de condiciones . . . . .	83
b. Elegir a quien ofrezca mejores condiciones en el procedi- miento de licitación . . . . .	84

3. Competencia . . . . .	85
4. La moralidad administrativa . . . . .	86
B. Excepciones a la licitación pública . . . . .	88
C. Fases de la licitación pública . . . . .	98
Capítulo cuarto. La convocatoria a licitación y los pliegos de condiciones . . . . .	101
A. Consideraciones previas . . . . .	101
1. La planeación . . . . .	101
2. Prestación de servicios y obra pública . . . . .	103
3. Autorización del comité de adquisiciones . . . . .	104
4. El presupuesto . . . . .	104
B. La convocatoria a la licitación . . . . .	105
1. Naturaleza jurídica . . . . .	106
2. Requisitos . . . . .	108
3. Publicidad . . . . .	111
C. Los pliegos de condiciones o bases de licitación . . . . .	112
1. Noción . . . . .	114
2. Contenido . . . . .	115
3. Vicios . . . . .	119
D. Modificaciones . . . . .	120
Capítulo quinto. Los licitadores y sus ofertas . . . . .	123
A. Generalidades . . . . .	123
1. Los sujetos en la licitación pública . . . . .	123

a. La administración pública . . . . .	124
b. El particular . . . . .	125
2. El derecho a licitar . . . . .	126
B. Los licitadores . . . . .	129
1. Concepto . . . . .	130
2. Requisitos . . . . .	130
a. Habilitación jurídica . . . . .	131
b. Calificación técnica . . . . .	134
c. Calificación económico-financiera . . . . .	135
d. Regularidad fiscal . . . . .	135
3. Registro . . . . .	136
4. Exclusión . . . . .	137
5. Inspección . . . . .	142
C. Las ofertas . . . . .	144
1. Concepto . . . . .	146
2. Elementos . . . . .	147
a. Requisitos subjetivos . . . . .	148
b. Requisitos objetivos . . . . .	149
c. Requisitos formales . . . . .	152
3. Vigencia . . . . .	155
4. Presentación . . . . .	155
5. Apertura . . . . .	157
Capítulo sexto. Las garantías en la licitación y la adjudicación . . .	159
A. Las garantías en la licitación pública . . . . .	159
1. Concepto de garantía . . . . .	159

2. Tipos de garantías . . . . .	160
a. Garantía de participación . . . . .	161
b. Garantía de cumplimiento . . . . .	162
c. Garantía de anticipos . . . . .	164
d. Garantía de vicios ocultos . . . . .	164
3. Modos de constitución . . . . .	165
a. Fianza . . . . .	166
b. Cheque . . . . .	167
c. Fideicomiso . . . . .	168
d. Aval bancario . . . . .	168
e. Depósito bancario . . . . .	169
f. Hipoteca . . . . .	169
g. Prenda . . . . .	170
h. Carta de crédito . . . . .	170
i. Garantías internacionales . . . . .	171
4. Montos y vigencia . . . . .	171
B. La adjudicación . . . . .	172
1. Generalidades . . . . .	172
2. Concepto de adjudicación . . . . .	180
3. Criterios de la adjudicación . . . . .	185
a. Los criterios cuantitativos u objetivos . . . . .	185
b. Los criterios cualitativos o subjetivos . . . . .	186
c. Dictamen . . . . .	188
4. Efectos legales y fallo . . . . .	189
C. Formalización del contrato administrativo . . . . .	192
1. La forma . . . . .	193
2. Convenios modificatorios y cesión de derechos . . . . .	195

3. La rescisión administrativa . . . . .	197
Capítulo séptimo. Vicios y recursos administrativos en la licitación	201
A. Generalidades . . . . .	201
B. Vicios en la licitación pública . . . . .	205
1. Vicios anteriores a la convocatoria . . . . .	206
2. Vicios en la convocatoria y bases . . . . .	208
3. Vicios en el acto de apertura de las ofertas . . . . .	210
4. Vicios en la adjudicación . . . . .	212
C. Los recursos administrativos . . . . .	214
1. Concepto . . . . .	215
2. Elementos . . . . .	216
a. Elementos esenciales . . . . .	217
b. Elementos secundarios . . . . .	219
c. Requisitos de admisión del recurso administrativo . . . . .	219
3. Los recursos administrativos en la licitación pública . . . . .	220
a. La inconformidad . . . . .	221
b. El recurso de revocación . . . . .	222
c. El recurso de revisión . . . . .	224
Capítulo octavo. La vertiente propositiva . . . . .	229
A. Conclusiones . . . . .	229
B. Anteproyecto de ley . . . . .	234
Bibliografía . . . . .	281
Índice analítico . . . . .	307

*Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 12 de abril de 1999 en los talleres de Formación Gráfica, S. A. de C. V. En esta edición se empleó papel bond 70 x 95 de 50 kg. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kg. para los forros; consta de 1,000 ejemplares.