



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho

Deficiencias del recurso de inconformidad de la Ley de Adquisiciones,
Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del
Estado de Querétaro.

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestría en Derecho

Presenta
Martha Patricia Mendoza Martínez

Dirigido por:
Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto

Querétaro, Qro., a 25 de septiembre de 2021.



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

Deficiencias del recurso de inconformidad de la Ley de Adquisiciones,
Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del
Estado de Querétaro.

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de

Maestro en Derecho

Presenta:

Martha Patricia Mendoza Martínez

Dirigido por:

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto
Presidente

Dr. Gerardo Servín Aguillón
Secretario

Dr. Alejandro Díaz Reyes
Vocal

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera
Suplente

Mtro. Adolfo Humberto Vega Perales
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.
Fecha de aprobación por el Consejo Universitario (septiembre 2021)
México

Resumen

El presente trabajo de investigación, tiene como objetivo exhibir la regulación deficiente para el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro y en consecuencia, la necesidad del legislador de reformar dicha disposición normativa con el fin de brindar certeza jurídica a los promoventes del mismo. Para el desarrollo de la presente investigación fue preciso analizar la ley referida a la luz de diversas legislaciones estatales que regulan la materia de adquisiciones y prevén también dicho recurso administrativo, así como también la recopilación de información de las autoridades que resuelven los recursos de inconformidad en el Estado en observancia a la Ley que se analiza.

(Palabras clave: certeza jurídica, insuficiencia legislativa, recurso de inconformidad.)

Summary

The objective of this research is to prove the regulation deficient for the resource of nonconformity predicted in the Law of Acquisitions, Disposals, Leases and Contracting of Services of the State of Querétaro and consequently, the need for the legislator to reform the normative provision in order to provide legal certainty to the promoters thereof. For the elaboration of this investigation, it was necessary to analyze the referred law in the sense of various state laws that regulate the matter of acquisitions and also prevent the administrative resource, as well as the information gathering from the authorities that resolve the complaints of disagreement in the State in observance of the Law that is analyzed.

(Key words: certainty, legislative insufficiency, appeal for nonconformity.)

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Dedicatoria

A mis padres David y Josefina por su apoyo incondicional a lo largo de mi vida y desarrollo profesional, mis hermanos Marisol, Nancy y Miguel por ser los mejores compañeros de vida, y a quien con su apoyo me inspiro e impulso a concretar estos estudios Jorge Daniel C.D.

Agradecimientos

Agradezco a mi alma máter Universidad Autónoma de Querétaro, quién me ha cobijado desde hace más de 15 años, formando de mí una profesionista en la verdad y en el honor, a la Facultad de Derecho por mi formación en la ciencia jurídica, casa de estudios que ha mantenido abiertas sus puertas desde mi licenciatura, especialidad, maestría y hasta el presente programa.

Al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho y todos los miembros del mismo, mis más sinceros agradecimientos.

Debo agradecer de manera especial y sincera al Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto, por el acompañamiento y dirección en la realización del presente trabajo.

El mayor agradecimiento a mi familia, mis padres, hermanos, quienes con su apoyo, ejemplo y amor han permitido mi desarrollo.

Finalmente agradezco a Jorge Daniel Cuéllar, quien motivo y apoyo incondicionalmente en la realización del presente trabajo.

Resumen.....	III
Summary.....	IV
Dedicatoria.....	V
Agradecimientos.....	VI
Índice.....	VII
Introducción.....	8

CAPÍTULO PRIMERO

Recurso de inconformidad, Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, sus inconsistencias.

1.1. Inconsistencias de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.....	10
1.2. Posibles afectaciones en su aplicación, problemáticas en el ejercicio del recurso de inconformidad.....	19

CAPÍTULO SEGUNDO

Inconsistencias fácticas y normativas.

2.1. Inconsistencias fácticas del recurso de inconformidad.....	34
2.2. Inconsistencias normativas del recurso de inconformidad.....	48

CAPÍTULO TERCERO

Propuesta legislativa

3.1 Por qué es necesario una reforma legislativa.....	57
3.2 Propuesta legislativa.....	62
3.3 Alcances de la propuesta legislativa.....	66
Conclusiones.....	70
Bibliografía	72
Anexo.....	74

Introducción.

En aras de reforzar el cumplimiento de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro publicada en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" en fecha 26 de junio de 2009, el legislador incluyó en la misma un mecanismo de control administrativo, siendo el recurso de inconformidad a partir del cual, los proveedores pueden exponer sus inconformidades ante la autoridad competente.

Dicha intención del constituyente resulta deficiente al advertirse en la ley lagunas legales en la reglamentación del recurso en mención.

Estas lagunas del derecho consisten en la omisión de definir contra qué actos pueden promoverse las inconformidades, y así también, quiénes están legitimados para su interposición.

Ante tal situación, se deja a los órganos internos de control de las dependencias que emitieron el acto, la interpretación de la Ley, siendo que esta no sólo es omisa en prever lo señalado en el párrafo anterior, también señala como supletoria de la misma al Código Civil y de Procedimientos Civiles ambas del Estado de Querétaro, mismas que no permiten acudir a ellas para llenar esa laguna jurídica.

Lo anterior a llevado a la emisión de acuerdos en los que se ha determinado no tener por interpuesto un escrito de inconformidad por considerarse que el acto contra el que promueven no es un acto contra el que sea procedente el recurso, sin que esto encuentre un sustento legislativo.

Así entonces, es preciso abordar el tema siendo que hay principios que están en juego y pueden ser lesionados, por un lado el principio de legalidad al dejar al arbitrio de la autoridad la interpretación que se torna dolosa; y por otro lado el de seguridad y certeza jurídica al no dar certidumbre al gobernado respecto de que esperar con su escrito de inconformidad.

En tal sentido, es preciso reformar la legislación de manera tal que no de pauta a apreciaciones subjetivas de las autoridades que se emitan caprichosamente para confirmar sus actos.

Así entonces, la presente investigación tiene por objeto evidenciar la falta normativa en aras de incitar a la reforma que se ajuste a las garantías constitucionales previstas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, para lo cual se ha acudido al análisis del acuerdo emitido por un órgano interno de control, así como también a las diversas leyes estatales que regulan la materia de adquisiciones y de igual forma incluyen el recurso administrativo de inconformidad en su capitulado.

El presente trabajo ha sido desarrollado gracias al Programa Titúlate ofrecido por la División de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, el cual ha permitido la actualización de la suscrita para culminar y obtener el grado de Maestría en Derecho.

CAPÍTULO I.

Recurso de inconformidad, Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, sus inconsistencias.

I.I Inconsistencias de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

La palabra recurso proviene del latín recursus, compuesta por dos prefijos re hacia atrás y cursus carrera. Así entonces, la Real Academia de Lengua Española advierte para dicho vocablo diversas acepciones tales como la acción y efecto de recurrir, vuelta o retorno de algo al lugar donde salió, y medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende, entre otras.

Partiendo de dichas definiciones, podemos advertir que el recurso implica un medio por el que algún sujeto puede accionar para obtener alguna pretensión.

Trayendo dicha conceptualización al tema que nos ocupa, en el lenguaje jurídico un recurso es el medio de protección brindado al gobernado legitimado para interponerlo y que es procedente contra los actos dictados por autoridades judiciales o administrativas, en aras de que aquellos actos contra los que se promueven, sean revisados por la misma autoridad que lo emitió (autoridad responsable).

Dichos recursos, como bien previamente señalamos pueden clasificarse de acuerdo a la procedencia del acto a recurrir, es decir, si el acto fue dictado por algún órgano jurisdiccional o en su caso por alguna autoridad administrativa.

Ahora bien, y toda vez que el objeto de estudio de la presenta investigación emerge de una Ley cuya aplicación corresponde a la autoridad administrativa,

los actos que de ella deriven serán realizados en consecuencia por autoridades encargadas de la administración pública, resultando entonces, en contra de ellos el recurso administrativo.

Por tanto, previo a responder el porqué del presente trabajo de investigación, es preciso estudiar la definición y elementos del recurso administrativo.

Así entonces, conviene incorporar la definición del jurista mexicano Gabino Fraga, quién en su obra Derecho Administrativo se refiere a los recursos administrativos como a continuación se transcribe:

El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.¹

Por su parte, José Luis Vázquez Alfaro coincide en definir al recurso administrativo como un medio para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo, precisando lo siguiente:

“ Se trata de un instrumento del que dispone el administrado, lesionado en su esfera de derechos e intereses jurídicos por un acto administrativo, a fin de obligar a la autoridad administrativa a hacer una revisión de la oportunidad o de la legalidad del acto atacado.”²

Finalmente, y para cerrar con una definición más, Alfonso Nava Negrete³ le considera al recurso administrativo como un control efectivo de la

¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 24a. ed., México, Porrúa, 1984, p.435

² VÁZQUEZ Alfaro, José Luis, El control de la administración pública en México, 1ª. Ed, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p.61

³ NAVA Negrete, Alfonso. “Formas de Control de la Administración Pública”. (Documento web) <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/2.pdf>

administración, y lo define como una forma o vía legal para que los particulares se inconformen, impugnen actos o resoluciones de autoridades administrativas que afecten sus intereses o derechos.

Visto las acepciones antes expuestas, podemos advertir que los recursos administrativos resultan un medio de defensa del administrado ante las autoridades administrativas, por el que puede oponerse a las actuaciones de éstos que lesionen sus derechos o intereses, obligándoles a intervenir y examinar nuevamente el acto que se aduce lesivo.

Continuando, es preciso ahora revisar los elementos del recurso administrativo, para lo cual se cita nuevamente al jurista Gabino Fraga, quién advierte seis elementos característicos:

“

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición de recurso.
5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.”⁴

(09 de julio de 2020)

⁴ FRAGA, Gabino. *Op. cit., loc. cit.*

Otra relación de elementos que constituyen el recurso administrativo, la presenta la Doctora Verónica Lidia Martínez Martínez⁵, quién enlista siete requisitos en su estudio “Ineficacia de los recursos administrativos en contra de actos u omisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social”, siendo los siguientes:

1. Que el recurso este previsto en ley.
2. Que se indique la autoridad competente para conocer y resolver.
3. La fijación de un plazo para su interposición.
4. La existencia de un acto o resolución administrativa a impugnar, y que, tratándose de esta última, deberá a su vez satisfacer requisitos como la definitividad del mismo, que sea personal y concreta, que cause un agravio; es decir, que lesione el interés legítimo y que conste por escrito.
5. La fijación de un procedimiento de tramitación y resolución.
6. Que se concrete el término para la resolución del recurso.

Por otro lado, Gonzalo Armienta señala como elementos esenciales la existencia de un acto administrativo, la capacidad jurídica para interponerlo y la afectación directa del ámbito jurídico recurrente

Una vez revisadas las definiciones y elementos esenciales del recurso administrativo, es preciso señalar como se encuentran positivizados en la legislación mexicana.

Así entonces, los recursos administrativos se hallan previstos en diversas leyes administrativas y fiscales, por señalar algunas, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial en fecha 04 de mayo 2015 prevé como procedimientos de impugnación dos

⁵ MARTÍNEZ Martínez, V. (2018). Ineficacia de los recursos administrativos en contra de actos u omisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 1(27), 97-129. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2018.27.12531>

recursos administrativos, el recurso de revisión y el de inconformidad, señalando en la misma quién puede interponerlo, ante quien puede interponerse, plazo para su interposición, cuando resulta procedente, los requisitos que debe contener y fijan el procedimiento para su tramitación.

Así también la Ley General de Salud publicada en el Diario Oficial el 07 de febrero de 1984 contempla el recurso de inconformidad contra los actos de las autoridades sanitarias haciendo precisión aquellos con los que resulta procedente, fijando igualmente plazo para interponerlo, instancia para su interposición, los requisitos para tal efecto y el procedimiento para su tramitación.

Del mismo modo, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 18 de julio de 2016, prevé como medio de impugnación de un determinado acto, el recurso de inconformidad precisando quién puede promoverlo, el plazo para interponerlo, ante quién debe presentarse, los requisitos para su promoción, y así también incluye el procedimiento para su tramitación.

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 2017, contempla dos recursos de impugnación, siendo el de revisión e inconformidad, previendo para ambos recursos, quiénes pueden interponerlos, cómo puede interponerse, ante quién puede interponerse, el plazo para interponerse, la procedencia de su admisión y los requisitos para su interposición.

Ahora bien, y por ser conveniente al presente estudio, se señala el recurso administrativo que prevé la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público publicada en el Diario Oficial en fecha 4 de enero del 2000. Dicha norma contempla para la resolución de las controversias, el recurso de inconformidad, precisando la autoridad ante quién debe interponerse, siendo la Secretaría de la Función Pública, así también

señala los requisitos para su interposición, su tramitación, los plazos para tal efecto y del mismo modo precisa con claridad que dicho recurso resulta procedente contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas mismos que enlista en su numeral 65. Igualmente señala los supuestos de su improcedencia y sobreseimiento.

Vistos los ejemplos anteriores, podemos advertir que estas legislaciones diseñaron sus propios recursos de impugnación contra actos de autoridades, denominándoles de diferente manera revisión e inconformidad, los cuales se encuentran debidamente regulados, ya que, como bien se expuso, estos contienen los requisitos que caracterizan al recurso administrativo.

Así entonces, una vez visto las definiciones y elementos de los recursos administrativos, así como algunos ejemplos de su inclusión en algunas legislaciones, es preciso entonces revisar el recurso que nos atañe siendo el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

En fecha 07 de mayo de 2008, fue reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previendo una especial regulación en su artículo 134, al disponer que los recursos económicos de los que disponga la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticoadministrativos de sus demarcaciones territoriales fueran administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estuviesen destinados.

En virtud de lo anterior, fue necesario generar el marco legal secundario del artículo constitucional referido, por lo que, en fecha 26 de junio de 2009 fue publicada en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga", la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, con objeto de regular las acciones y operaciones en la materia que adquisiciones, enajenaciones y arrendamiento de bienes muebles

e inmuebles y para lo cual, entre otras cosas, establece los procedimientos de compras a los que deberán ajustarse los Poderes del Estado de Querétaro, las dependencias, organismos constitucionales autónomos y los municipios.

Dicha Ley obliga a las autoridades antes señaladas, a establecer los comités de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios para que sean estos quienes, entre otras funciones, lleven a cabo la adjudicación de contratos, así también dispone que, todas las adquisiciones, arrendamientos, servicios y contrataciones únicamente podrán efectuarse mediante los procedimientos ahí previstos, siendo licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa.

Lo anterior resulta importante, siendo que, en el caso de las adquisiciones, para llegar al resultado final que es la adjudicación de contrato, independientemente del procedimiento que se siga, conlleva la realización de diversos actos por parte de la autoridad, a caso concreto, los comités antes referidos.

No obstante, misma ley como su nombre lo dice, no se limita a regular los actos tendientes a adquirir por parte de la autoridad, sino que regula también al estado en sus arrendamientos, enajenaciones de bienes muebles o inmuebles y almacenes, incluyendo dos capítulos referentes a los proveedores, siendo su inscripción en padrón, así como las infracciones y sanciones que puedan imponérseles, contemplando un último capítulo “De las inconformidades”.

Así entonces, el capítulo décimo cuarto de la citada Ley, contempla un medio de impugnación procedente contra actos que contravengan las disposiciones de la misma.

Del mismo modo, señala ante quién deben interponerse dichas inconformidades, precisando que serán los órganos internos de control, siendo estos órganos administrativos encargados de ejecutar el sistema de control y

evaluación gubernamental dentro de una Dependencia o Entidad en que se encuentren adscritos.

Continuando, dicha Ley establece un plazo para interponer dicho recurso de inconformidad, consistente en cinco días hábiles siguientes a que se les notifique de manera personal a los participantes del acto a impugnar.

Así también dicho capítulo señala en el numeral 89 los requisitos que deberán satisfacerse en el escrito de inconformidad, mismos que se enlistan a continuación:

Artículo 89. El escrito de inconformidad deberá contener como mínimo:

I. Nombre o razón social de la inconforme y, en su caso, los documentos que acrediten su personalidad;

II. Domicilio para recibir notificaciones;

III. Nombre del Poder, Ayuntamiento o entidad pública que emitió el acto reclamado; IV. El acto motivo de la inconformidad;

V. Hechos en los que base su inconformidad; y

VI. Acompañar las pruebas con que cuente para sustentar la misma y, en caso de no poder presentarlas, informar el lugar en donde se encuentran.

Como parte de los requisitos a satisfacerse para un recurso administrativo, dicha ley fija un procedimiento para su tramitación, que va desde su presentación, en su caso suspensión, traslados para los terceros perjudicados, informe de la autoridad responsable, periodo probatorio y finalmente la resolución, así como las consecuencias de ésta.

Hasta aquí se advierten los elementos requeridos de un recurso administrativo anteriormente expuestos; no obstante se aprecia que su regulación presenta una gran confusión respecto a la procedencia del mismo, al ser dispersa en señalar contra que actos puede interponerse y quienes pueden presentarlo, conforme a las consideraciones que a continuación serán expuestas, lo que representa una afección al gobernado, siendo que no brinda una certeza jurídica y en tanto puede desviarse su intencionalidad.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

I.II Posibles afectaciones en su aplicación, problemáticas en el ejercicio del recurso de inconformidad

Para adentrarnos introductoriamente al estudio medular de este trabajo, resulta necesario entender las dos problemáticas esbozadas desde el título del presente; es decir, revisaremos el planteamiento del problema a través de las siguientes observaciones:

1. La Ley no define explícitamente contra que actos puede ser promovido el recurso de inconformidad.

La ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, específicamente en su Capítulo Décimo Cuarto “De las inconformidades”, menciona:

Artículo 87. Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante los órganos internos de control correspondientes, por los actos que contravengan las disposiciones de esta Ley, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que se les notifique de manera personal a los participantes del acto a impugnar.

Artículo 89. El escrito de inconformidad deberá contener como mínimo:

IV. El acto motivo de la inconformidad;

Artículo 90. Presentada la inconformidad, el órgano interno de control correspondiente, podrá decretar la suspensión del proceso de adjudicación, hasta en tanto se resuelva lo conducente. Decretada la suspensión, cualquier acción que realicen los proveedores o la convocante será bajo su estricta responsabilidad. No podrá decretarse la suspensión cuando con la misma se afecte el interés público.

Artículo 95. La resolución que se emita, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda respecto a los servidores públicos que hayan intervenido, tendrá como consecuencia: I. La nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la Ley; II. La nulidad total del procedimiento; o III. La declaración de improcedencia de la inconformidad. Dicha resolución deberá ser notificada por oficio a la inconforme, al tercero o terceros perjudicados y a la autoridad responsable.

Artículo 96. Dictada la resolución de la inconformidad y sin perjuicio de la responsabilidad que proceda respecto de los servidores públicos que hayan intervenido, los Comités respectivos deberán proceder a verificar conforme al criterio de adjudicación, si dentro de los que concursaron existe otra proposición que resulte aceptable, en cuyo caso, el contrato se celebrará con el proveedor respectivo.

Visto el contenido de dichos artículos encontraremos que no existe disposición expresa en la ley de la cual pudiera advertirse de forma explícita la totalidad de actos contra los cuales pueden ser promovidos.

De inicio comenzaremos a analizar el artículo 90 del cual se extracta lo siguiente: “el órgano interno de control correspondiente, podrá decretar la suspensión del proceso de adjudicación, hasta en tanto se resuelva lo conducente.”

De dicho precepto se desprende que los actos que integran y representan al proceso de adjudicación señalado por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro son susceptibles del recurso de inconformidad.

El planteamiento anterior se robustece al revisar lo señalado por el artículo 91 que a su vez nos refiere que: “La resolución que se emita, sin perjuicio de la responsabilidad que proceda respecto a los servidores públicos que hayan intervenido, tendrá como consecuencia: I. La nulidad del procedimiento a partir del acto o actos irregulares, estableciendo las directrices necesarias para que el mismo se realice conforme a la Ley; II. La nulidad total del procedimiento;...”

De este modo se puede observar que la Ley sí nos menciona explícitamente los únicos alcances de la resolución del recurso de inconformidad, incluyendo dentro de sus consecuencias la nulidad parcial o total del “procedimiento” de adjudicación; ahora bien, llegado este punto resulta preciso definir que un “proceso de adjudicación” en materia administrativa y de conformidad con lo señalado por los Artículos 1º y 20 de la Ley en referencia, se integra por todos aquellas acciones y operaciones relativas a los actos que se lleven a cabo y los contratos que se celebren en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, inmuebles y servicios; así pues dicho proceso se materializa a través de diversos procedimientos de adjudicación proporcionados por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, en su Capítulo Tercero “De los Procedimientos de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Contrataciones” los cuales son Licitación Pública, Invitación Restringida y Adjudicación Directa.

Por último, el artículo 96 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro señala que, una vez dictada la resolución de la inconformidad (...) “los Comités respectivos deberán proceder a verificar conforme al criterio de adjudicación, si dentro de los que concursaron existe otra proposición que resulte aceptable, en cuyo caso, el contrato se celebrará con el proveedor respectivo.”(...). Así que una vez más se pronuncia respecto a los procedimientos de adjudicación, señalando como un acto posterior a la resolución de la inconformidad, la

responsabilidad de los “Comités de Adquisiciones” de realizar una acción dirigida a la verificación de los criterios de adjudicación utilizados para la materialización de las contrataciones de carácter estatal en el sector público.

Por lo anteriormente expuesto, es que se puede asumir que aquellos actos que integran y representan al proceso de adjudicación (a través de sus tres modalidades de procedimientos) señalado por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro son susceptibles del recurso de inconformidad.

Ahora bien, de lo anterior se desprenden las siguientes interrogantes:

¿Únicamente aquellos actos que se desprenden del proceso de adjudicación son susceptibles al recurso de inconformidad? Y

¿Cuáles son aquellos actos que se desprenden del proceso de adjudicación señalado en la Ley de Adquisiciones Enajenaciones Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro?

Para dar respuesta a la primera incógnita, me permitiré decir que, luego de haber analizado en párrafos anteriores los preceptos legales señalados en el Capítulo Décimo Cuarto “De las inconformidades” de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, me parece sensato y coherente pensar que debido a lo limitado que resultan ser los alcances de la sentencia del recurso de inconformidad y dado que los mismos resultan ser expuestos de forma explícita y contundente dentro del artículo 91 del multicitado ordenamiento legal, se puede deducir con un carácter indiciario que sí, “sólo aquellos actos que integran y representan al proceso de adjudicación son susceptibles de ser impugnados mediante el recurso de inconformidad”.

Sin embargo y en aderezo a mi percepción vertida en el párrafo anterior, es mi responsabilidad advertir que dicha respuesta resulta ser únicamente la

interpretación subjetiva de quien redacta el presente y no menos cierto es que también la ley menciona en su numeral 87 que “Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante los órganos internos de control correspondientes, por los actos que contravengan las disposiciones de esta Ley...”, y en un esfuerzo por realizar una interpretación objetiva a lo establecido por el constituyente del precepto antes citado, se puede entender que todo acto que contravenga las disposiciones señaladas en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, dejando así al arbitrio de la autoridad administrativa correspondiente (Órgano Interno de Control) la facultad discrecional de resolver en torno a admitir o declarar improcedente el recurso de inconformidad, al precisar si el acto que atañe el recurso resulta ser susceptible de aquel medio legal.

Ahora, para resolver ¿Cuáles son aquellos actos que se desprenden del proceso de adjudicación señalado en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contrataciones de Servicios del Estado de Querétaro?, podemos encontrar que dicha Ley referida en el desarrollo de su contenido otorga de forma explícita los siguientes actos integradores del proceso de adjudicación:

- Capítulo cuarto “Del acto de presentación y apertura de proposiciones para licitación pública y/o invitación restringida”.

Artículo 35. “El acto de presentación y apertura de proposiciones se hará por escrito asentándose previamente en el acta el nombre de los participantes y el número de propuestas recibidas”.

Artículo 36. El acto de presentación y apertura de las proposiciones se llevarán a cabo en dos etapas:

I. En la primera etapa se procederá a la apertura de los sobres que contengan las propuestas técnicas exclusivamente, desechando las que hubieren omitido alguno de los requisitos o documentos exigidos en las bases...Se levantarán acta circunstanciada de la realización de la presentación y apertura de las propuestas, así como las que se hubieren desechado, estableciendo las causas en que se funden y motiven para ello.

II. En la segunda etapa se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes que no hubieren sido desechadas en la primera etapa, dándose lectura al importe de las mismas y elaborando los cuadros comparativos necesarios; levantándose el acta circunstanciada correspondiente.

- Capítulo quinto “Del dictamen o fallo”

Artículo 39. Será obligación del Comité emitir el dictamen sobre la adjudicación de la licitación para realizar las adquisiciones o la contratación de arrendamientos y servicios.

De lo anterior, resulta prudente admitir que tanto el acto de presentación y apertura de proposiciones (ambas etapas), así como el fallo o dictamen, resultan ser actos que se desprenden del proceso de adjudicación señalado en la Ley estudiada, razón por la cual son susceptibles del recurso de inconformidad.

2. La ley no define explícitamente quienes están legitimados para promover el recurso de inconformidad.

La Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro en su Capítulo Décimo Cuarto “De las inconformidades”, menciona que:

Artículo 87. Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante los órganos internos de control correspondientes, por los actos que contravengan las disposiciones de esta Ley, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que se les notifique de manera personal a los participantes del acto a impugnar.

Artículo 88. Cuando el concursante tenga su domicilio fuera de la ciudad en donde se ubiquen las oficinas del órgano interno de control del Poder, Ayuntamiento o entidad pública correspondiente, el escrito de inconformidad podrá remitirse por correo certificado con acuse de recibo.

De los artículos anteriores nos enfocaremos en ciertas puntualidades para reconocer que no existe disposición expresa de la cual pudiera advertirse la totalidad de figuras personales que se encuentran legitimadas para promover el recurso de inconformidad:

Al extraer de los mencionados artículos las oraciones siguientes “días hábiles siguientes a que se les notifique de manera personal a los participantes del acto a impugnar” y “Cuando el concursante tenga su domicilio fuera de la ciudad”, por inclusión se puede afirmar que todo aquel “participante” o “concurantes” del proceso de adjudicación señalado por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, Sí forman parte de aquellas personas físicas o morales que pueden manifestar su deseo de presentar ante la autoridad competente el recurso de inconformidad señalado dentro de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

Sin embargo, al seguir realizando el análisis de los artículos señalados en supra líneas, es importante resaltar también que el artículo 87 refiere de forma explícita que “Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante los órganos internos de control correspondientes, por los actos que contravengan las disposiciones de esta Ley”, razón por la cual una vez más queda al arbitrio de la autoridad administrativa correspondiente (Órgano Interno de Control) la facultad discrecional de resolver en torno a admitir o declarar improcedente el recurso de inconformidad, al decidir la legitimidad del recurrente “interesado” en presentar aquel multicitado medio legal.

Ahora bien, mencionado lo anterior me permitiré plantear ciertos conceptos que son necesarios para respondernos:

¿Qué situación y qué derechos están en juego al asumir que la Ley es omisa en definir qué actos son susceptibles de ser recurribles a través de una inconformidad, así como quiénes están legitimados para presentarlo?

1.- Como señala Nava Negrete⁶ “Es el recurso administrativo un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no un proceso o juicio ni rúa jurisdiccional promovida ante un tribunal” agregando que “La administración actuará conforme a derecho, pero su función en el derecho administrativo es hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacerlo ante los imperativos de la norma legal o ante la realidad de los hechos para ajustarlo a ellos”.

2.- El recurso de inconformidad señalado por la LAEACSEQ, resulta ser un medio legal con el que cuentan los “interesados” para exteriorizar su disconformidad para con ciertos actos de las autoridades administrativas en la materia.

⁶ NAVA Negrete, Alfonso. Derecho procesal administrativo, México, Porrúa, 1959, p. 88.

3.- El Artículo 108 de nuestra carta magna menciona que: Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Así también el numeral 109 menciona que: Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan; III. 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.

Por último, el Artículo 134 refiere que: los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes 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 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.

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

4.- El principio de legalidad en el sistema jurídico mexicano supone que las autoridades sólo pueden aquello para lo que expresamente los faculta la Ley.

Para mejor proveer traemos lo señalado por Islas Montes Roberto⁷, quién en su investigación nos define dicho principio como a continuación se transcribe:

“El principio de legalidad es regla de competencia y regla de control, dice quién debe hacerlo y cómo debe hacerlo.”

Por convenir al presente trabajo, señalamos lo que el mismo autor, refiere dentro de su artículo a la acepción de dicho principio de Karla Pérez Portilla de la siguiente manera:

Por otra parte, Karla Pérez Portilla, de quien ya hemos tomado parecer, señala que “el propio principio de legalidad [...] es susceptible de formulaciones diversas”. Según ella, “de acuerdo con Riccardo Guastini, se trata de un solo nombre para tres principios”, a saber: el “principio de preferencia de la ley”, el “principio de legalidad en sentido formal” y el “principio de legalidad en sentido sustancial”. De acuerdo con estos principios, “es inválido todo acto de los poderes públicos que esté en contraste con la ley”, “es inválido todo acto de los poderes públicos que no esté expresamente autorizado por la ley” y “es inválida [...] toda ley que confiere un poder sin regularlo completamente”. De

⁷ ISLAS Montes, Roberto. “Sobre el principio de legalidad” (Documento web)
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>
09 de julio de 2020

esta manera, el principio de legalidad se opone a los actos que estén en contraste con la ley, a los actos no autorizados por la ley y a los actos no regulados completamente por la ley. Así, la formulación del principio de legalidad toma un matiz de claridad, nos enfoca en la competencia y la legalidad, y es en parte estático y en parte dinámico. En su aspecto estático establece quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo; en su aspecto dinámico, la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley. Por ello una de sus mejores expresiones es "la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite".⁸

5.- Principio de seguridad jurídica. Dicho principio podemos definirlo con lo planteado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

La seguridad jurídica parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones tanto constitucionales como legales que a un tiempo, definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación que se haga del orden jurídico a los gobernados será eficaz.⁹

Así mismo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.¹⁰

⁸ *Ibidem*.

⁹ . Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las garantías individuales, colección garantías individuales, Tomo II, 2003, pp. 9-10.

¹⁰ Tesis 1a./J.139/2012, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, p. 437.

Señalados y tomados en cuenta los cinco puntos anteriores, y al conjugarse este planteamiento con la línea de ideas señaladas por quien suscribe el presente, me permitiré dar pie a señalar que en el supuesto en que se llegase a concretar la existencia de omisiones y limitantes por cuanto ve a definir los actos contra los que puede ser promovido el recurso de inconformidad, así como quienes están legitimados para hacerlo; se puede advertir de tal suerte que si en el recurso de inconformidad previsto en el artículo 87 de la ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, de conformidad con sus similares 90, 91 y 96 no se establece de manera específica y explícita la totalidad de los actos contra los cuales resulta procedente promover el recurso de inconformidad, se deja al promovente en un estado de inseguridad jurídica y sin la certeza de que el acto raíz de la inconformidad pueda ser estudiado dentro del medio legal correspondiente, dejando al arbitrio de la autoridad administrativa correspondiente (Órgano Interno de Control) la facultad discrecional de resolver en torno a admitir o declarar improcedente el recurso de inconformidad, al precisar si el acto que atañe el recurso resulta ser susceptible de aquel medio legal.

Así mismo, el reconocer las omisiones y limitantes del legislador por cuanto ve a definir los actos contra los que puede ser promovido el recurso de inconformidad traería además como consecuencia una posible violación al principio de legalidad visto desde dos diferentes ángulos, para lo cual revisaremos el siguiente ejemplo:

Contemplando la suposición de pensar que si el "interesado" llegase a presentar su inconformidad por un acto emitido por el órgano colegiado competente (Comité de Adquisiciones) donde resulte evidente que su actuar excede las facultades del mismo señaladas expresamente en la ley y al ser recibido por el Órgano Interno de Control correspondiente, éste tomase (debido a las limitantes de la ley) su facultad discrecional desechando el

recurso o bien declarando improcedente el mismo por establecer que el acto señalado no resulta ser susceptible del recurso.

1.- La primera violación al principio de legalidad lo ubicamos a través de la acción del órgano colegiado (Comité de Adquisiciones) al ejecutar un acto que rebasa sus facultades expresadas en la Ley, misma que conforme a la naturaleza del recurso administrativo pudiera haber sido corregida.

2.- La primera violación nos remite a la segunda, misma que tiene lugar cuando la autoridad administrativa resuelve arbitrariamente bajo su facultad discrecional sobre el acto y al dictaminar a través de criterios no establecidos explícitamente en la Ley, una vez más se estaría vulnerando el multicitado principio.

Por último, no debemos dejar de lado que, para el caso de inconformidades por actos inherentes a procesos de adjudicación, la ley no solo busca proteger los derechos del inconforme, sino de todos los interesados y participantes de dicho proceso reconociéndose esta acción como el interés legítimo directo e indirecto, así lo menciona el maestro Raúl Rodríguez Lobato¹¹; se entiende, por interés directo, cuando la resolución afecta a quien va dirigida. En tanto que se trata de interés indirecto cuando el afectado es persona distinta del titular de la resolución; pero que, por su relación con éste, la ley le imputa responsabilidad en el cumplimiento de una obligación.

En este orden de ideas, me permitiré compartir lo versado por la Doctora y Maestra en Derecho Martínez Martínez¹², Verónica Lidia donde señala que “a pesar de que en la práctica se acusa a la mayoría de los recursos

¹¹ RODRÍGUEZ Lobato, Raúl, Derecho fiscal, citado por MARTÍNEZ Martínez, Verónica Lidia. Ineficacia de los recursos administrativos en contra de actos u omisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social. Revista Latinoamericana de Derecho Social, p. 97-129, junio 2018.

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/12531/14388>

09 de julio 2020

¹² *Op. Cit. Pág. 3.*

administrativos de ser inadecuados e ineficaces, la creación de estos medios de defensa obedece a un doble propósito: por un lado, que las autoridades puedan depurar y corregir sus actuaciones y omisiones, para evitar ser sujetos de una posible responsabilidad y, por otro lado, que los afectados estén en posibilidad de impugnar tales actos u omisiones que afectan sus derechos e intereses legítimos.

A lo anterior se adiciona que los medios de impugnación de índole administrativa posibilitan el ejercicio de los derechos sustantivos y procedimentales, dentro de los cuales sobresalen los derechos de audiencia y legalidad, así como la revisión y debido cumplimiento de las decisiones administrativas.”

Como premisa al estudio del presente proyecto, me permito citar del texto “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”¹³ lo siguiente:

(...) “se debe reconocer que el análisis estrictamente jurídico es imprescindible, pero insuficiente.” (...)

¹³ FIX-FIERRO, Héctor, López Ayllón, Sergio. “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria” (Documento web)

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/8.pdf>

10 de julio 2020

CAPÍTULO II.

Inconsistencias fácticas y normativas

II.I Inconsistencias fácticas del recurso de inconformidad previsto en la Ley de Adquisiciones Enajenaciones y Arrendamientos de Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

La Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro establece en su numeral primero el objeto de dicho cuerpo normativo, siendo este el regular las acciones y operaciones relativas a los actos que lleven a cabo y los contratos que se celebren en materia de adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos, de bienes muebles e inmuebles, los Poderes del Estado, los Ayuntamientos de los municipios del Estado y las entidades públicas, así como la prestación de servicios que no impliquen obra pública, servicios públicos, servicios personales o servicios de administración financiera y tributaria.

Lo anterior representa el alcance de dicha Ley, siendo de observancia obligatoria para las instituciones y poderes antes nombrados. Lo anterior representa que cada uno de ellos realizan sus procedimientos de adquisiciones, enajenaciones y contratación de servicios para proveerse de aquellos bienes o servicios necesarios.

En dicho orden de ideas, las autoridades referidas como sujetos obligados a la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro emiten actos derivados de dicha norma regulatoria, lo que los hace susceptibles de ser recurridos mediante escrito de inconformidad, ante cada uno de sus órganos internos de control, siendo estos quienes de conformidad con el numeral 94 de la citada Ley, los resuelven y

quienes como bien advertíamos en el capítulo que antecede, lo hacen de manera arbitraria ante la falta de una regulación completa para dicho recurso administrativo.

Así entonces y a efecto de consultar la información emitida por las instituciones públicas del Estado de Querétaro, en concreto las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad por parte de los órganos internos de control, fue preciso acudir a la Plataforma Nacional de Transparencia ¹⁴, misma que permite el acceso a la información pública, en cumplimiento a lo ordenado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Tal disposición normativa obliga a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre otros, a transparentar y permitir el acceso a su información como mínimo de los cuarenta y ocho temas, documentos y políticas enlistados en su numeral 70.

Dentro de dicho listado, se encuentra la información relativa a las resoluciones y laudos emitidas en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio. Así entonces, recurriendo a dicha herramienta de transparencia y acceso a la información pública, fue obtenida una única resolución al recurso de inconformidad previsto en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

Esta resolución fue la emitida por el Órgano Interno de Control de la Entidad Paraestatal Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V., dentro del expediente identificado como Cuaderno único 2019, "Recurso de inconformidad previsto en el artículo 89 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de

¹⁴ <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>
6 de julio de 2020

Querétaro", dictada en fecha 11 (once) de noviembre de 2019 (dos mil diecinueve).¹⁵

Vista la resolución emitida por el órgano administrativo en comento, se advierte que este tuvo por no interpuesto el escrito por el que el promovente pretendía recurrir las "Bases de la Primera Convocatoria de Licitación Pública Número AIQ/LPN/2019/08, para la Adquisición de camión para extinción de incendios Tipo Aeroportuario", por las consideraciones que a continuación se exponen:

Una vez recibido el escrito de inconformidad, la Autoridad previno al promovente a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en las fracciones II, IV, V del artículo 89 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro; es decir, señalara domicilio procesal para oír y recibir notificaciones dentro de este Distrito Judicial, así como también aclarara, corrigiera o completara su escrito por el que pretendía interponer recurso de inconformidad, y precisara el acto motivo de la inconformidad así como los hechos en los que basa la misma y la conexión lógica entre éstos, bajo apercibimiento que de no satisfacer dicho requerimiento, se le tendría por no presentado el escrito de inconformidad.

Dicha prevención fue desahogada por el promovente, señalando como actos motivos de inconformidad los contenidos en las Bases de la Primera Convocatoria de la Licitación Pública Nacional Número AIQ/LPN/2019/08, en concreto, los siguientes, mismos que se transcriben de la resolución aludida:

"I. El primer acto que motivó el recurso de inconformidad, es el correspondiente a la fracción I. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA

¹⁵ <http://62.151.177.153/2020/F35/I/3%20Acuerdo%20resoluci%C3%B3n%20-%20rec%20inconformidad%20versi%C3%B3n%20p%C3%ABlica.pdf>
6 de julio de 2020

CONVOCANTE, inciso b), el cual se encuentra en la página 3 de 64, que a la letra dice:

b) En cumplimiento de las disposiciones de los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20 fracción I, 23 párrafo primero, 25, 27, 29, 52 fracción I y demás disposiciones aplicables que establece la “Ley de Adquisiciones”, la convocante emite, publica y da a conocer a todos los invitados las BASES a que se sujetará la convocatoria de la LICITACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER ANCIACIONAL (sic) relativa a la ADQUISICIÓN DE CAMIÓN PARA EXTINCIÓN DE INCENDIOS TIPO AEROPORTUARIO PARA EL AEROPUERTO INTECONTINENTAL DE QUERÉTARO, S.A. DE C.V.” (...)

“II. El segundo acto que motivó el recurso de inconformidad, es el correspondiente a la fracción XIII. SOBRES DE PROPUESTAS, inciso a) número 11, el cual se encuentra en la página 31 de 64, que a la letra dice:

SUPUESTO 1: Tratándose de persona física o persona moral que no ha tenido modificaciones en su razón social, presentar por lo menos 1 documento que se acredite su experiencia como proveedor del bien o servicio objeto de este concurso o que se relacione, prestado en los últimos 5 años, pudiendo ser cualquiera de los siguientes:

- Contrato con su respectiva factura del bien o servicio
- Acta de entrega-recepción, siempre y cuando esta contenga la descripción del bien o servicio prestado, acompañada de su respectiva factura.
- Orden de compra con su respectiva factura del bien o servicio.

SUPUESTO 2: Tratándose de persona moral que haya cambiado de razón social, deberá exhibir copia simple del acta notarial donde se hace constar dicho cambio, además de lo referido en el supuesto 1 de este numeral.

SUPUESTO 3: Tratándose de una persona moral recién constituida por anteriormente ser persona física, deberá acreditar con el documento idóneo su experiencia que se relacione con el servicio solicitado, pudiendo presentar cualquier de los documentos señalados en el "Supuesto 1" a nombre de la persona moral recién constituida, o en su caso, presentar dicho documento a nombre de la Persona Física antes señalada, siempre y cuando exhiba escrito bajo protesta de decir verdad donde manifieste que la Persona Física es uno de los socios o administradores de la Persona Moral recién constituida

Nota: se aclara que las facturas que presenten junto con sus contratos no deberán estar canceladas a fin de tener mayor certeza del servicio prestado, en caso de presentarla cancelada, será a criterio del Comité el desechar su propuesta; asimismo, se aclara que en caso de presentar contrato o acta de entrega recepción sin estar acompañado de su factura respectivamente, será motivo de desechamiento de propuesta."
(...)

"III. Último acto que motivó el recurso de inconformidad, es el correspondiente a la fracción XIII. SOBRES DE PROPUESTAS, inciso a) número 26, apartado de SERVICIO TEMPORAL DE CAMIÓN DE BOMBEROS, el cual se encuentra en la página 34 de 64, que a la letra dice:

SERVICIO TEMPORAL DE CAMIÓN DE BOMBEROS

El proveedor deberá proporcionar al AIQ para su uso temporal, UN CAMIÓN DE BOMBEROS usado, con las características mínimas descritas en el anexo técnico (ver páginas 20 y 21 de estas Bases), por un periodo de tiempo que abarque desde el 26 de noviembre 2019 (plazo máximo de entrega) y hasta la fecha en que el proveedor entregue la nueva unidad adjudicada y sea recibida formalmente por el Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V.

El camión de bomberos para uso temporal del AIQ deberá estar en óptimas condiciones de funcionamiento y operatividad, previa validación por parte dl área usuaria del AIQ mediante visita física al lugar donde se encuentre la unidad, por lo que, en la fecha de entrega de dicho camión, el mismo deberá estar listo para su uso por parte del AIQ, quedando bajo responsabilidad total del proveedor los mantenimientos correctivos y preventivos que amerite dicha unidad durante el servicio temporal de camión de bomberos. Se excluyen en los mantenimientos correctivos los daños y desperfectos ocasionados por mal uso de la unidad por los operadores del Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V. Los mantenimientos preventivos se deberán realizar conforme a la bitácora de mantenimiento de la propia unidad. Este vehículo deberá ser entregado por el proveedor que resulte adjudicado y será devuelto por el Aeropuerto Intercontinental de Querétaro S.A. de C.V., en las instalaciones de la convocante, por lo que los costos de traslados o acondicionamientos para su entrega y devolución correrán a cargo del proveedor. El camión de bomberos para uso temporal que proporcione el proveedor al AIQ. Deberá contar con un seguro de responsabilidad civil contra terceros con cobertura amplia, dicho seguro deberá ser contratado por el proveedor por todo el periodo que se encuentre en uso temporal del AIQ, para lo cual deberá entregar copia simple de la póliza del seguro a la fecha de entrega de la unidad usada. VER

CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS REQUERIDAS PARA EL CAMIÓN DE BOMBEROS PARA USO TEMPORAL (página 20 y 21 de estas Bases)”

De lo antes expuesto se advierte que, conforme lo aludido por el promovente, le causo lesión en su esfera de derechos e intereses jurídicos, los requisitos establecidos por la Convocante de la Licitación, así como el carácter de nacional de dicho procedimiento de adquisición promoviendo entonces el recurso de inconformidad a fin de obligar a la autoridad administrativa emisora de las Bases a revisar las mismas en cuanto a su legalidad.

Del mismo modo, y atendiendo a la prevención formulada por el Órgano Interno de Control en el Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V., el promovente señaló los hechos en que basó su inconformidad, siendo los siguientes:

“PRIMERO.- La CONVOCATORIA DE LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL NÚMERO AIQ/LPN/2019/08 PARA LA “ADQUISICIÓN DE CAMIÓN PARA EXTINCIÓN DE INCENDIOS TIPO AEROPORTUARIO”, publicada en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga”, en fecha 18 de octubre de 2019.

SEGUNDO.- En fecha 23 de octubre de 2019, al estar interesado en participar en la licitación, acudí a las oficinas administrativas del Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, día en el que se me notificaron de manera personal las Bases de la Primera Convocatoria de Licitación Pública Nacional Númer (sic) AIQ/LPN/2019/08, para la “ADQUISICIÓN DE CAMIÓN PARA EXTINCIÓN DE INCENDIOS TIPO AEROPORTUARIO”.

Documento con el que se tuvo conocimiento de los conceptos y condiciones que regirán la presente licitación, y del cual, se derivan los motivos de la inconformidad.”

Una vez desahogada por parte del promovente la prevención formulada, el órgano administrativo consideró en la resolución que hoy se presenta, que los requerimientos no fueron satisfechos en su totalidad, al estimar que el promovente no fue preciso en señalar ni el acto que dio origen a su inconformidad, ni los hechos en que sustentó la misma, siendo que, a decir de la Autoridad, el promovente reiteró lo aludido en el primero de sus escritos advirtiéndolo de ello, lo siguiente:

1. Que el acto recurrido por el promovente consistente en el contenido de las “Bases de la Primera Convocatoria de Licitación Pública Nacional Número AIQ/LPN/2019/08, para la Adquisición de camión para extinción de incendios Tipo Aeroportuario”, no constituye un acto, por tratarse, según lo dispuesto en la misma Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, en su artículo 27, de la descripción completa de los bienes o servicios y sus especificaciones, por lo que, de esta no se aprecia la actuación del Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, así como también;

2. De los hechos en que fundó su inconformidad, el promovente no puntualizó las circunstancias en que tuvo lugar el acto motivo de inconformidad, ya que la narrativa estos no fue de forma clara ni precisa, estimando además que, de lo aludido por el recurrente, no se apreciaba ni evidenciaba la existencia de un acto, no guardando dichos hechos una conexión lógica jurídica con el supuesto acto motivo de la inconformidad.

Así entonces, y por las consideraciones antes vertidas, el Órgano Interno de Control en el Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V., tuvo por no satisfecha la prevención formulada al recurrente, y en tal sentido hizo efectivo el apercibimiento decretado, consistente en no tenerle por presentado su escrito de inconformidad por el que pretendía recurrir las “Bases de la Primera Convocatoria de Licitación Pública Nacional Número AIQ/LPN/2019/08, para la Adquisición de camión para extinción de incendios Tipo Aeroportuario”.

Fundando dicha determinación en el numeral 261 del Código de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria a la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado, y que a la letra se insertase:

Artículo 261. Si la demanda fuera oscura o irregular, el juez mandará formar cuaderno y prevendrá al actor por una sola vez para que la aclare, corrija o complete, de acuerdo con los artículos anteriores, señalando en concreto sus defectos, hecho lo cual, le dará curso. Si el juez no lo hiciere, podrá el promovente acudir en queja al presidente del Tribunal, quien de ser cierto el hecho, deberá imponer una corrección disciplinaria

Así entonces, según se desprende de la determinación del órgano administrativo, estimó que el escrito inicial de inconformidad resulto oscuro e irregular al no satisfacer los requisitos mínimos que para tal efecto establece la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado, en concreto el acto motivo de su inconformidad, así como los hechos en que basó la misma, y por lo que, no la tuvo por interpuesta y congruencia no entro al estudio de lo recurrido por el promovente.

Hasta aquí entonces, podemos apreciar que el recurso previsto en la Ley de Adquisiciones en comento, no cumplió con la finalidad de todo recurso administrativo, que como bien se precisaba en el capítulo primero, lo es el obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del acto, para que el mismo sea revocado, anulado o reformado de declararse la ilegalidad del mismo.

Ahora bien, a caso particular conviene entonces revisar el por qué no se llegó a la finalidad del recurso administrativo, si bien ya se expuso que la Autoridad estimó deficiencias en el escrito inicial de inconformidad, lo que sigue es revisar la causa origen de dicho mal; es decir, resolver el cuestionamiento del porqué esa apreciación del Órgano Interno de Control en el Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V.

Este cuestionamiento puede resolverse si volteamos a revisar la regulación vigente para dicho recurso de inconformidad, misma que al ser carente e imprecisa termina perjudicando directamente al gobernado al dejar la valoración de la procedencia del mismo a criterio de la autoridad administrativa.

Como bien se advirtió, la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, es omisa en definir los actos susceptibles de impugnarse mediante el recurso que la misma establece, no obstante ello, puede interpretarse conforme la redacción del legislador, que estos se tratan solo de los actos que integran el proceso de adjudicación a través de los procedimientos establecidos en la misma (Licitación Pública, Invitación Restringida o Adjudicación Directa).

Asumiendo lo anterior, y como bien anteceditos los procedimientos de adjudicación se integran por una serie de actos, todos ellos ligados y

tendientes a formalizar la contratación de un bien o servicio. A efecto de dilucidar a cuáles refiere el capítulo de las inconformidades de la multicitada Ley, acudimos a las que expresamente la misma refiere como "Acto".

En tanto, encontramos el acto de presentación y apertura de proposiciones técnicas y económicas, así como acto consistente en el dictamen o fallo, siendo estos integrantes de los procedimientos de licitación pública y/o invitación restringida.

Es decir, si nos vamos a la literalidad de la Ley, estos son los únicos actos que en su caso serían susceptibles de ser recurridos, por tanto, el resto de los que la Ley no refiere textualmente como actos, no obstante puedan interpretarse como tal, quedan completamente a discreción de la autoridad administrativa, en este caso, del Órgano Interno de Control en el Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V., dirimir la procedencia de los recursos contra cualquier otro acto que no se encuentre incluido en los mencionados en el párrafo anterior.

Esta discrecionalidad es visible en la resolución ahora estudiada, siendo que el Órgano Interno de Control de la Entidad Paraestatal señaló que lo recurrido por el promovente, siendo las Bases de una Licitación, no constituía un acto, y por tanto no resultaba susceptible de ser impugnadas, por lo cual no dio trámite al recurso y procedió a tenerlo por no interpuesto.

Esta interpretación por parte del órgano administrativo pudo desprenderse de esa falta de legislación existente en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, y del mismo modo, esta laguna legal dio pauta a que el promovente recurriera el carácter nacional de la licitación, así como los requisitos de la misma.

No es parte de este trabajo evaluar si las Bases constituyen o no un acto, no obstante, si debe recalcar el problema que representa el que la Ley no establezca puntualmente que puede recurrirse mediante el recurso de inconformidad, lo que ocasiona lo que hemos visto en la resolución planteada, y que deja ver que este recurso administrativo, lejos de ser un control efectivo de la administración, permea a que la autoridad pueda actuar fuera de la legalidad y con ello deja de lado el principio de seguridad jurídica, siendo que esta disposición normativa no define la forma en que los órganos internos de control han de actuar.

Ahora bien, y pese a que la resolución abordada, emitida por el Órgano Interno de Control de la Paraestatal Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V., no abordó cuestiones de legitimidad del promovente, si conviene en el presente estudio plantear tal cuestión.

De los hechos planteados por el recurrente, no se advierte la participación del mismo en el procedimiento licitatorio, limitándose a señalar su intencionalidad en participar de la Licitación Pública Nacional Número AIQ/LPN/2019/08, para la Adquisición de camión para extinción de incendios Tipo Aeroportuario”, motivo por el que acudió a las oficinas de la Paraestatal para recoger las Bases correspondientes.

De lo anterior, puede presumirse que el recurrente únicamente recogió las bases de la requisición y al considerar que las mismas afectaban su esfera jurídica, este optó por recurrirlas. Esto plantea otro cuestionamiento que queda nuevamente a criterio de la autoridad administrativa resolver ¿Quiénes están legitimados para promover el recurso?

Si continuamos la línea de que los actos susceptibles de recurrirse son aquellos actos que integran el proceso de adjudicación a través de los

procedimientos establecidos en la misma, podremos suponer entonces que son los participantes o concursantes del (los) proceso(s) de adjudicación los legitimados para promover el recurso de inconformidad.

Visto lo anterior, ¿Puede considerarse como participante/concursante a una persona física o moral interesado que únicamente recoja las bases de un concurso? Y en tal sentido, ¿Puede el interesado en participar en un proceso de adjudicación, inconformarse de la descripción de los bienes o servicios y sus especificaciones (bases)?

Esta controversia no encuentra respuesta en la legislación que la regula siendo que, como ya se ha indicado, esta no señala de manera puntual quienes pueden interponer el recurso de inconformidad.

Ante esta regulación deficiente, entra nuevamente el criterio discrecional de la autoridad administrativa para resolver los planteamientos expuestos.

Aunado a lo anterior, este vacío legislativo propicia la confusión de quiénes están legitimados para interponer dicho recurso de inconformidad, siendo que, como cualquier recurso administrativo, para poder determinar la procedencia de estos, resulta indispensable que quien lo interponga se vea afectado con el acto que pretende recurrir.

Así entonces, no señalar expresamente quienes son los legitimados para inconformarse, abre un abanico de posibilidades que pueden recurrirse en perjuicio tanto de la administración pública, como del gobernado:

Utilizando el ejemplo anterior, podemos apreciar que el inconforme presenta su escrito contra lo que considera como acto, siendo las bases. Estas bases son las solicitudes o requerimientos formales que realizan las dependencias y

entidades dentro de un determinado procedimiento de contratación en las cuales, se especifican los requerimientos técnicos y administrativos que deberán satisfacer los interesados para permitir la libre participación de los mismos; es decir, se trata de una descripción de lo que se desea adquirir.

En dicho orden de ideas, ante la laguna legislativa cuestionada, cualquiera puede oponerse a esta descripción de los bienes o servicios (bases), aún cuando no se esté interesado en participar en algún proceso de adjudicación. Lo anterior representaría que, no obstante no se afectara ningún interés jurídico, deba estudiarse el recurso y en su caso suspenderse, lo que en consecuencia dilataría los procesos de adjudicación.

Así entonces, queda evidenciado la problemática existente que atañe los recursos de inconformidad que prevé la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, misma que al no ser basta, deja a criterio del órgano administrativo resolutor, su procedencia o no, siendo que a él le corresponde concluir si lo recurrido por el promovente de dicho recurso es o no un acto susceptible de recurrirse, y del mismo modo, le toca también evaluar la legitimidad del inconforme.

II.II Inconsistencias normativas en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro relativo a ciertos aspectos que integran su recurso de inconformidad.

Para dar seguimiento al tema del presente trabajo, nos centraremos únicamente en dos de las múltiples inconsistencias normativas que pudieran encontrarse dentro de los preceptos legales inherentes al recurso de inconformidad de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

1. La Ley no define explícitamente contra que actos puede ser promovido el recurso de inconformidad.
2. La ley no define explícitamente quienes están legitimados para promover el recurso de inconformidad.

Como se planteó en el capítulo anterior, la ley no contempla un artículo específico donde señale explícitamente los actos contra los cuales puede proceder un recurso de inconformidad, sin embargo, dentro de nuestro ejercicio interpretativo sí logramos identificar a través de una recopilación en diversos artículos de la Ley, ciertos actos contra los cuales resulta procedente el recurso de inconformidad, mismos que repasaremos brevemente para dar pie a nuestro siguiente tema.

Conforme a los artículos 90, 91 y 96 se desprende que los actos que integran y representan al proceso de adjudicación señalado por la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro Sí son susceptibles del recurso, ya que avalan

situaciones que derivadas de una inconformidad crean consecuencias jurídicas a dichos actos.

Ahora bien, dicho planteamiento nos arrojó diverso cuestionamiento: ¿Únicamente aquellos actos que se desprenden del proceso de adjudicación son susceptibles al recurso de inconformidad? Dicha controversia nos dirigió al artículo 87 el cual señala que “Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante los órganos internos de control correspondientes, por los actos que contravengan las disposiciones de esta Ley...” con lo cual de forma objetiva nos permitió señalar que TODO acto que derive y esté regulado dentro de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro será susceptible de inconformidad, dejando así al arbitrio de la autoridad administrativa resolutora (Órgano Interno de Control) la facultad discrecional de resolver en torno a admitir o declarar improcedente el recurso de inconformidad, al precisar si el acto que atañe el recurso resulta ser susceptible de aquel medio legal.

Luego entonces, el establecer que resulta necesario un artículo que integre de forma expresa la lista de actos contra los cuales proceda el recurso de inconformidad, pareciera no ser un capricho ni un invento, además del hecho fehaciente de reconocer que existen ordenamientos jurídicos de igual y/o mayor jerarquía en la materia que contemplan escenarios favorables a esta idea.

Por ejemplo, la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, si bien no establece un artículo con los actos procedentes, si le dedica un artículo a la “Improcedencia de la instancia de inconformidad”, donde si bien no establece explícitamente un listado de actos, cuando menos maneja un listado de supuestos de improcedencia que acortan la brecha entre aquellos actos que son procedentes del recurso de inconformidad y de aquellos que no.

Ahora bien, haciendo un ejercicio similar, encontramos que en el año 2003 la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos Y Servicios Del Sector Público Del Estado De Hidalgo señalaba dentro de la redacción de su artículo 81 que:

“Los licitantes o proveedores interesados podrán inconformarse ante la Contraloría por cualquier acto del procedimiento de contratación que contravenga las disposiciones que rigen la materia, objeto de esta Ley. Dicho procedimiento, inicia en la licitación pública, con la publicación de la Convocatoria y en el caso de la invitación a cuando menos tres proveedores, con la entrega de la primera invitación, ambos concluyen con el fallo correspondiente.

La inconformidad será presentada por escrito, dentro de los cinco días hábiles siguientes al fallo o en su caso, al día hábil siguiente a aquel en que se haya emitido el acto relativo a cualquier etapa o fase del procedimiento de contratación...”

En este ejemplo podemos localizar una redacción muy completa sin haberse tenido que llegar a emitir un listado explícito de actos, pero notoriamente SUFICIENTE para dar claridad y seguridad jurídica a los promoventes interesados; sin embargo no menos cierto es que para robustecer y eficientar los fines y la práctica del recurso de inconformidad en materia de adquisiciones, un complemento ideal a la redacción de dicho texto sería lo establecido dentro de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en el Ámbito Federal:

“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 aclaraciones. 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 última 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, 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 esta hipótesis, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien haya resultado adjudicado, dentro de los seis días hábiles posteriores a aquél en que hubiere vencido el plazo establecido en el fallo para la formalización del contrato o, en su defecto, el plazo legal.

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.”

En el artículo citado se aprecia claramente la materialización de la propuesta que se hace respecto del tan mencionado “Listado de actos contra los cuales resultan procedentes del recurso de inconformidad”, donde a consideración de quien suscribe el presente trabajo, me permito señalar que una composición entre los preceptos previamente señalados (81° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos Y Servicios Del Sector Público Del Estado De Hidalgo y 65° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público) sería un ideal que sin duda conseguiría subsanar las inconsistencias planteadas en el primer supuesto establecido en el presente capítulo, protegiendo y garantizando en mayor proporción los principios de legalidad y seguridad jurídica que aparejadamente integran la naturaleza del recurso de inconformidad.

Así pues, me permito remarcar que, al paso del tiempo nuestro estado vecino de Hidalgo realizó ciertas acciones a través de su legislatura, mismas que permitieron avances en materia de adquisiciones, los cuales avanzaron hasta contener dentro de su Ley de adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Hidalgo vigente, el siguiente precepto:

“Artículo 87. La Contraloría o el Órgano Interno de Control conocerán 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 pública, las juntas de aclaraciones y el acto de presentación y apertura de proposiciones. En estos supuestos,

la inconformidad deberá presentarse por quien haya manifestado su interés por participar en el procedimiento según lo establecido en el Título Cuarto de esta Ley, dentro de los dos días hábiles siguientes a la publicación de la convocatoria, a la celebración de la última junta de aclaraciones o al acto de presentación y apertura de proposiciones;

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

III. El acto del fallo. En este caso, la inconformidad podrá presentarse por quien hubiere presentado proposición, dentro de los cinco 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 podrá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación; y

V. Los actos y omisiones por parte del convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en esta Ley.”

Así entonces, encontramos una clara semejanza entre esta nueva redacción en dicha Ley Estatal y lo establecido por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su artículo 65.

Visto lo anterior, resulta más que evidente la inconsistencia normativa que atañe la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación

de Servicios del Estado de Querétaro, esto me viene a la mente luego de haber sido tenue pero objetivamente comparada con sus equivalentes jerárquicos estatales, así como ascendentemente a través de la ley federal, todas reguladoras en materia de Adquisiciones.

Ahora bien, para dar respuesta al segundo de nuestros planteamientos en el cual señalamos que “la ley no define explícitamente quienes están legitimados para promover el recurso de inconformidad”, realizaremos un estudio muy similar al anteriormente expuesto, con la intención de encontrar nuevamente la inexistencia de elementos primordiales que garanticen los derechos del inconforme así como de todo aquel interesado a través del recurso de inconformidad que homológamente debería otorgar toda norma que regule la materia de adquisiciones y, que en distintas formas y esfuerzos de las semejantes legislaturas han intentado cobijar en algunos casos con éxito y otros (como el que interesa al presente trabajo) han quedado efímeros.

De inicio analizaremos lo establecido dentro de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato:

Artículo 142. Las personas que cuenten con interés jurídico podrán inconformarse por escrito ante el órgano de control correspondiente, por las resoluciones o los actos que contravengan las disposiciones de esta ley, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que éstos se realicen o notifiquen o el inconforme tenga conocimiento de los mismos. Transcurrido el plazo referido, precluye para los interesados el término para interponer el escrito de inconformidad. Cuando el interesado tenga su domicilio fuera de la ciudad en donde se ubique la oficina del órgano de control correspondiente, el escrito de inconformidad podrá remitirse por correo certificado con acuse de recibo, considerándose en este supuesto como fecha de presentación del escrito de inconformidad

aquella en la cual se haya presentado en la oficina de correos correspondiente.

Del citado precepto legal se desprende la misma inconsistencia normativa que presenta la Legislación estatal de Querétaro, ya que el “interés jurídico” resulta ser un concepto demasiado amplio para delimitar en forma precisa y expresa a “quienes realmente se encuentran legitimados para promover el recurso de inconformidad”

Por otro lado, la Ley de adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Hidalgo señala que:

Artículo 87. La Contraloría o el Órgano Interno de Control conocerán 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 pública, las juntas de aclaraciones y el acto de presentación y apertura de proposiciones. En estos supuestos, la inconformidad deberá presentarse por quien haya manifestado su interés por participar en el procedimiento según lo establecido en el Título Cuarto de esta Ley, dentro de los dos días hábiles siguientes a la publicación de la convocatoria, a la celebración de la última junta de aclaraciones o al acto de presentación y apertura de proposiciones;

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

III. El acto del fallo. En este caso, la inconformidad podrá presentarse por quien hubiere presentado proposición, dentro de los cinco 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 podrá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación; y

V. Los actos y omisiones por parte del convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en esta Ley.”

En este ejemplo podemos distinguir que, a diferencia de lo señalado por los ordenamientos legales del estado de Guanajuato y Querétaro, esta Ley sí resulta ser clara y precisa por cuanto ve a la legitimación de quien puede presentar el recurso de inconformidad.

Es por todo lo anteriormente expuesto que me permitiré afirmar que nos encontramos ante dos evidentes inconsistencias normativas en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro respecto al recurso de inconformidad que dicho ordenamiento otorga como medio legal de protección a los gobernados.

CAPÍTULO III.

Propuesta legislativa

III.I ¿Por qué es necesario una reforma legislativa?

Luego del análisis realizado al Capítulo Decimocuarto “De las inconformidades” establecido en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de servicios del Estado de Querétaro, donde en repetidas ocasiones refrendamos las inconsistencias normativas encaminadas a la omisión en definir explícitamente contra que actos puede ser promovido el recurso de inconformidad, así como quienes están legitimados para promoverlo, no me queda más que afirmar la inminente necesidad de poner en marcha una reforma al precepto legal antes citado.

Antes de presentar la propuesta legislativa de una servidora, me resulta de gran importancia señalar que para conseguir la materialización de un acto como la “reforma a la Ley”, no resulta suficiente la información y diagnóstico versado en el presente, ya que la motivación a dicho proceso requiere no solo del estudio teórico ni de un estudio de derecho comparado de las diversas normas estatales en materia de adquisiciones; sino que debe reforzarse con datos reales, prácticos, congruentes y objetivos.

Me refiero a que resultaría necesario la recolección y el estudio estadístico (periodo 2018, 2019 y 2020) de datos como ¿actualmente, qué cantidad de entes gubernamentales se encuentran sujetos a la aplicación de esta Ley? ¿Estos organismos identificados sí o no operan en materia de adquisiciones y contratación de servicios observando lo establecido por la Ley? En caso de no hacerlo, ¿cuál es la razón?, ¿Qué cantidad de concursos en la modalidad de Licitación Pública Nacional fueron celebrados en el estado sujetándose al multicitado ordenamiento legal? ¿Qué cantidad de proveedores fueron participantes en dichos concursos de Licitación pública? ¿Qué cantidad de

concursos en la modalidad de Invitación Restringida a cuando menos tres proveedores o interesados fueron celebrados en el estado sujetándose a esta Ley? ¿Qué cantidad de proveedores fueron participantes en dichos concursos de Invitación Restringida? ¿Qué cantidad de adjudicaciones directas por monto fueron ejecutadas? ¿Qué cantidad de proveedores compartieron su cotización para la elaboración de cuadros comparativos de adjudicación directa? ¿Qué cantidad de adjudicaciones directas conforme al artículo 22 (relativo a excepciones para adjudicación directa) fueron ejecutadas? ¿Cuántos padrones de proveedores se encuentran activos en el estado bajo la aplicación de la Ley? ¿Cuántos proveedores se encuentran activos y formalmente registrados en los padrones de proveedores señalados? Entre otros cuestionamientos más.

El cúmulo de información recopilada nos permitiría conocer un posible número de interesados que durante cada ejercicio anual pueden resultar afectados en sus intereses jurídicos a través de una ineficiente interpretación y puesta en marcha de la Ley de Adquisiciones Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de servicios del Estado de Querétaro.

Una cosa más que no debe dejarse de lado, es que al mantenerse operando esta Ley Estatal con las inconsistencias normativas mencionadas, no solo se afecta el interés jurídico de los proveedores, interesados y en general personas físicas y morales partícipes dentro de los procedimientos distinguidos en este ordenamiento legal, sino que todos los ciudadanos queretanos quienes a través de nuestras contribuciones e impuestos aportamos al gasto público mismo que termina por no ser ejercido de forma eficiente conforme a lo establecido por nuestra carta magna.

Dicho argumento encuentra sustento dentro de lo establecido por el legislador dentro de los considerandos que justifican la creación y publicación tanto de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de

Servicios del Estado de Querétaro publicada en el 26 de junio de 2009 en el periódico oficial del estado “La Sombra de Arteaga”, así como los de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro publicada en el 24 de marzo del 2000 en el periódico oficial del estado “La Sombra de Arteaga”, que a la letra mencionan cada una ellas lo siguiente:

Extracto tomado de los considerandos de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” en fecha 26 de junio de 2009:

“(…) 5. Que nuestro Estado, como el resto del territorio nacional, sigue un proceso de planeación activo que abarca todas las áreas políticas y administrativas de nuestro país, situación que ha venido provocando una fuerte democratización en los esquemas de funcionamiento de algunas instituciones que nos gobiernan, **lo que ha vuelto más transparente su actuar frente a la sociedad que así lo requiere.**

6. Que es anhelo de la sociedad, la claridad en el manejo del gasto público, lo que requiere normas que establezcan con precisión los procedimientos de compras que realizan los Poderes del Estado, sus Dependencias, los Municipios, las Entidades y los Organismos Constitucionales Autónomos.

12. Que para reforzar el cumplimiento de la Ley que nos ocupa, se contemplan infracciones y sanciones para los proveedores que incumplen los términos pactados en la prestación de servicios, **así como de la forma en que estos expongan sus inconformidades** ante la autoridad competente.(…)”

Extracto tomado de los considerandos de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” en fecha 24 de marzo del 2000:

“(…) Que nuestro Estado de Querétaro, como el resto del país ha iniciado un proceso de planeación democrática que no va a detenerse, proceso que ha abarcado todas las áreas políticas y administrativas de nuestro país, situación que ha venido provocando una fuerte democratización en los esquemas de funcionamiento de algunas instituciones que nos gobiernan, y que como consecuencia de esta democratización **se ha vuelto más transparente en su actuar frente a la sociedad que así lo requiere.**

Que el anhelo de la sociedad es la transparencia en el gasto del gobierno, esta aspiración hoy en día tenía un vacío, ya que a la fecha **no se disponía de un ordenamiento claro** que estableciera con precisión los procedimientos de compra que el Estado realiza a través de los Poderes del Estado, Dependencias, Municipios, Entidades y Organismos Autónomos.

Que la presente **Ley proporciona las reglas para igualar y sujetar** a los Poderes del Estado, Dependencias, Municipios, Entidades y Organismos Autónomos, **a una normatividad que regula las acciones y operaciones relativas a los actos que lleven a cabo y celebren en materia de adquisiciones, enajenaciones y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles.** Con esta Ley se **busca terminar con una anarquía** en la materia que había prevalecido en este tipo de operaciones realizadas por el Estado, **y que en la práctica no se velaba por la economía del erario público, sino se ponderaban intereses personales de los servidores públicos que tomaban las**

determinaciones sin ninguna limitación más que su criterio y su moral.

Que para reforzar los **mecanismos dentro de la Ley** que nos ocupa, se plantean las infracciones y sanciones en contra de los proveedores que incumplan los términos pactados, así como de **las formas para que estos expongan sus inconformidades ante la autoridad competente.** La presente Ley contempla de manera muy específica las formalidades mínimas para efectuar contrataciones, causas de rescisión, y responsabilidad dentro de las obligaciones que se contienen dentro de estos instrumentos. (...)"

Luego entonces la creación de este ordenamiento social pretende la implementación de un nuevo marco legal adecuado y aplicable a las condiciones gubernamentales que nuestra sociedad día a día reclama y que desconsoladamente al paso de más de una década no se ha conseguido.

Es por todo lo anterior que afirmo la imperiosa necesidad de trabajar en una reforma legislativa que pretenda arropar todas o por lo menos algunas de las tantas inconsistencias normativas que guarda la Ley; buscando con este ejercicio acortar distancias en la cobertura de derechos e intereses legítimos de los gobernados.

III.II Propuesta legislativa.

Una vez expuesto el vacío legislativo en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, es preciso entonces presentar una propuesta legislativa que permita atender estas lagunas.

No contar con una regulación suficiente, podría permear en la resolución de estos recursos administrativos, motivo por el cual es importante proponer y en el caso de los legisladores, impulsar la reforma de la Ley en la materia que abunde en el capítulo decimocuarto “De las inconformidades”.

Ante tales consideraciones se presenta el proyecto para modificar y adicionar la Ley referida en los términos siguientes:

CAPÍTULO DECIMOCUARTO

DE LAS INCONFORMIDADES

ARTÍCULO 87. Las personas legitimadas podrán inconformarse por escrito ante los órganos internos de control correspondientes, por los actos que contravengan las disposiciones de esta Ley enlistados en el presente capítulo, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que se les notifique de manera personal del acto a impugnar.

ARTÍCULO 88. - Estarán legitimados por esta Ley para inconformarse ante los órganos internos de control o sus equivalentes los siguientes:

- a) Proveedores que ingresen su formato de inscripción a al padrón correspondiente y que dentro del proceso de registro estime vulnerados sus intereses jurídicos.
- b) Proveedores participantes dentro de un proceso de Invitación Restringida a cuando menos tres proveedores o interesados.

c) Proveedores participantes dentro de un proceso de Licitación Pública Nacional e Internacional.

d) Proveedores participantes dentro de un proceso de adjudicación directa a través de la presentación por escrito de su cotización.

e) Cualquier persona física o moral interesada en el proceso de adjudicación directa señalado por el artículo 22, 22 BIS y 22 TER de la Ley.

ARTÍCULO 89. - Las personas físicas y morales señaladas por el artículo que antecede podrán inconformarse únicamente contra los siguientes actos:

a) La notificación de registro al padrón de proveedores de las Oficialías Mayores en cada Poder del Estado, Ayuntamiento o Entidad Pública.

b) Las convocatorias, juntas de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas tanto técnicas como económicas, el dictamen técnico y el fallo dentro del procedimiento de Licitación Pública Nacional e Internacional.

c) La notificación de invitaciones, juntas de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas tanto técnicas como económicas, el dictamen técnico y el fallo dentro del procedimiento de Invitación Restringida a cuando menos tres proveedores o interesados.

d) El cuadro comparativo y notificación de adjudicación o su equivalente dentro del procedimiento de adjudicación directa.

e) El acuerdo de sesión ordinaria o extraordinaria emitido por “el Comité” para adjudicaciones directas establecidas dentro del artículo 22, 22 BIS y 22 TER de la Ley.

f) El acuerdo emitido por “el Comité” para la cancelación de concursos.

g) Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en las bases del

concurso o en esta Ley. En esta hipótesis, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien haya resultado adjudicado, dentro de los 3 días naturales posteriores a aquél en que hubiere vencido el plazo establecido en el fallo para la formalización del contrato.

Hasta aquí se identifican los cambios que conviene producirse en la Ley de Adquisiciones del Estado, modificando el precepto normativo número 87, para precisar que solo las personas legitimadas podrán inconformarse, modificando esto en lugar de lo que actualmente prevé siendo “las personas interesadas”.

Igualmente y del mismo numeral se agrega que si bien el recurso de inconformidad es procedente contra los actos que contravengan las disposiciones de dicha Ley, se precisa que se refiere a los enlistados por la misma.

Ahora bien y respecto de los artículos siguientes propuestos 88 y 89, estos son adicionados, y en ellos se plantea quienes están legitimados para la interposición del mismo y contra que actos pueden presentarse, respectivamente.

Así entonces, la propuesta presentada, resulta ser una opción importante que permitiría eliminar las inconsistencias normativas expuestas en repetidas ocasiones dentro de este análisis.

Sin embargo, como ya ha sido señalado en supra líneas para otorgar a este ordenamiento legal una propuesta verdaderamente sólida, completa y de amplio espectro se requiere de un ejercicio de voluntad, tiempo y esfuerzo muy grande que permita la recopilación de datos duros, presentes y suficientes, los cuales arrojen la mejor propuesta legislativa en beneficio de los intereses

jurídicos de los participantes procedimentales de ésta Ley así como de los gobernados.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

III.III Alcances de la propuesta legislativa.

A partir de la reforma legislativa planteada a la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro conforme a lo antes expuesto, se pretende garantizar el derecho de los gobernados a la seguridad jurídica y a la certeza que requieren al interponerse contra los actos de las autoridades obligadas a su aplicación y que afecten su esfera jurídica, sabiendo la forma en que la autoridad deberá proceder ante el recurso propuesto por dicha norma.

Esta reforma propuesta vendría a cumplir el mandato constitucional de los artículos 14 y 16, tutelando la garantía del gobernado de no dar oportunidad a situaciones de incertidumbre jurídica, que les coloquen en un estado de indefensión. Lo anterior, siendo que estos ajustes a la disposición que regula los procedimientos de adquisiciones en el Estado de Querétaro permitirá integrar en su contenido de manera puntual los actos contra los cuales procede el recurso de inconformidad, así como identificar perfectamente a las personas están legitimados para interponerlos, lo que sin duda alguna reglará la actuación de la autoridad que los resuelve, no permitiéndole incurrir en apreciaciones subjetivas y con ello en arbitrariedades.

Así entonces, el recurso administrativo previsto en la Ley comentada, respetará los principios de seguridad y certeza jurídica, pues serán regulados de manera que puedan abarcarse todos los supuestos que de él se desprendan, no dando con ello pauta a diferentes interpretaciones que provoquen en los gobernados inseguridad jurídica ya que permitirá que las resoluciones por parte de los órganos administrativos (órganos internos de control) sean emitidas sin margen para la ilegalidad.

Con lo cual la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, en relación a su capítulo décimo cuarto "De las inconformidades", generará certidumbre a todos sus destinatarios (gobernados y autoridades obligadas a su observancia) al incluir los supuestos e hipótesis en que éstos pueden colocarse, así como sus consecuencias jurídicas para cada uno de ellos, dejando de lado la atribución interpretativa de los órganos internos de control e impidiendo su actuación arbitraria y caprichosa; con lo cual, en efecto atenderá a la garantía constitucional de acceso pleno a la justicia como derecho fundamental.

Es así entonces, que con una reforma como la planteada, evitaremos acuerdos como el abordado en el capítulo II en los cuales la autoridad valore como no interpuesto un recurso de inconformidad por no considerar los actos ahí señalados como susceptibles de impugnarse por dicho medio.

Por otro lado, al colocar con precisión quienes se encuentran legitimados para la promoción de las inconformidades, permitirá por un lado brindar certeza jurídica como bien se ha señalado al promovente, quién una vez perfectamente identificado, y colocado en los supuestos contra los cuales resulta procedente dicho recurso administrativo, puede interponerse contra el acto que le inconforme sin la incertidumbre para este de lo que suceda con su escrito de inconformidad, es decir, sin el cuestionamiento previo de sí es o no legitimado, si la autoridad dará entrada al mismo, si la autoridad lo resolverá como improcedente; siendo que la reforma propuesta contempla estas respuestas, evitando con ello dar margen a la interpretación subjetiva del órgano que resuelve.

En ese orden de ideas, esta reforma puede representar también, una disminución en la carga procesal de los órganos que resuelven las inconformidades, siendo que, un margen de actuación bien establecido,

permitirá descartar aquellos recursos que pretendan presentar quienes carezcan de legitimación, y cuyo recurso es presentado para dilatar o suspender algún procedimiento de adjudicación, con lo cual pudieran perjudicar el interés público.

Así entonces, como bien se ha expuesto, la reforma propuesta para la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, permitirá brindar certeza y seguridad jurídica en los recursos de inconformidad que la misma Ley prevé, en observancia a lo dispuesto en el mandato constitucional artículos 14 y 16, acortando con ello el margen para la emisión de resoluciones arbitrarias carentes de legalidad.

Es claro entonces, que hasta en tanto no haya una mejor regulación en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro, pueden continuar sucintándose los conflictos tanto para la autoridad como para los gobernados, siendo que, por cada concurso, sea licitación, invitación restringida o adjudicación directa, que el Estado realiza por medio de cualquiera de sus dependencias, paraestatales y así también los municipios, cualquiera de ellos resultan susceptibles de impugnarse, por lo que el no estar reglados los recursos de inconformidad, es latente el riesgo para los inconformes de que no sean resueltos de la mejor manera, menoscabando los derechos de estos, por los órganos resolutores, entorpeciendo entonces la finalidad para el que el mismo recurso esta previsto.

Ante todo lo expuesto es urgente requerir al legislador la reforma de dicha Ley, en aras de continuar velando por incluir en las disposiciones normativas mecanismos de control administrativo eficientes, que obliguen a las autoridades a revisar sus actos, y se pronuncien confirmando, revocando o anulando los mismos, dejando atrás la problemática que acarrearán los recursos administrativos lejos de facilitar la protección jurídica del gobernado,

representan una trampa para dilatar o entorpecer la recurrencia a los tribunales de justicia administrativa.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Conclusiones

Los recursos administrativos están previstos en el Derecho Mexicano como mecanismos de control administrativo, a través de los cuales se puede acceder de una forma más inmediata a la justicia administrativa, planteando los particulares ante la autoridad que emitió el acto los argumentos por los que consideran la ilegalidad de un acto y en tal virtud los impugnan, a fin de que quién lo emitió o un órgano adscrito a esta, se pronuncie y entre a su revisión, con lo cual proceda a ordenar su revocación total o parcial, su nulidad o en su caso, su confirmación.

Esta efectividad de los recursos administrativos puede verse afectada cuando existen vicios en su reglamentación, tal como se ha visto en el recurso de inconformidad que contempla la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro.

El que no se encuentren definidos los actos contra los cuales puede interponerse el recurso de inconformidad, ha dejado esta valoración a criterio de la autoridad, lo que ha mermado el acceso a la justicia administrativa, al generar incertidumbre al gobernado y afectando su esfera jurídica.

La apreciación efectuada por el Órgano Interno de Control en el Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V., de no tener por interpuesto un escrito de inconformidad por considerar que no señaló el acto administrativo pese a que este puntualizó su inconformidad contra las "Bases" de una licitación, deja en claro que a su criterio no considera las bases como un acto contra el que puedan interponerse, criterio que efectuó al no contar con un listado de los actos contra los cuales puedan interponerse.

El acuerdo al que se hace referencia en el párrafo que antecede, afecta directamente la esfera jurídica del promovente quién no fue escuchado en su intento de impugnar las bases.

Por estas razones, resulta imperioso reformar la Ley comentada a fin de regular el recurso de inconformidad previendo los actos contra los cuales procede, así como los sujetos legitimados para tal efecto, con lo cual se estará velando por las garantías constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Bibliografía.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 24a. ed., México, Porrúa, 1984, p.435

VÁZQUEZ Alfaro, José Luis, El control de la administración pública en México, 1ª. Ed, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p.61

Sitios Web.

NAVA Negrete, Alfonso. "Formas de Control de la Administración Pública". (Documento web)
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/2.pdf>
(09 de julio de 2020)

MARTÍNEZ Martínez, V. (2018). Ineficacia de los recursos administrativos en contra de actos u omisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 1(27), 97-129.
<http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487899e.2018.27.12531>
(08 de julio de 2020)

ISLAS Montes, Roberto. "Sobre el principio de legalidad" (Documento web)
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>
(09 de julio de 2020)

RODRÍGUEZ Lobato, Raúl, Derecho fiscal, citado por MARTÍNEZ Martínez, Verónica Lidia. Ineficacia de los recursos administrativos en contra de actos u omisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social. Revista Latinoamericana de Derecho Social, p. 97-129, junio 2018.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/12531/14388>
(09 de julio 2020)

FIX-FIERRO, Héctor, López Ayllón, Sergio. "El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria" (Documento web)

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/8.pdf>

(10 de julio 2020)

<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

(6 de julio de 2020)

<http://62.151.177.153/2020/F35/I/3%20Acuerdo%20resoluci%C3%B3n%20-%20rec%20inconformidad%20versi%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf>

(6 de julio de 2020)

Jurisprudencia.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las garantías individuales, colección garantías individuales, Tomo II, 2003, pp. 9-10.

Tesis 1a./J.139/2012, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, p. 437.

ANEXO:

Resolución emitida por el Órgano Interno de Control de la Entidad Paraestatal Aeropuerto Intercontinental de Querétaro, S.A. de C.V., dentro del expediente identificado como Cuaderno único 2019, "Recurso de inconformidad previsto en el artículo 89 de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro", dictada en fecha 11 (once) de noviembre de 2019 (dos mil diecinueve).

Dirección General de Bibliotecas UAQ