

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS**

EXPEDIENTE No. 310/2013

**MULTIOBRAS TUCÁN, S.A. DE C.V.
VS.**

JUNTA DE ELECTRIFICACION DE YUCATÁN.

ACUERDO No. 115.5.3010

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano”.



En la ciudad de México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil trece.

VISTOS para resolver los autos del expediente al rubro citado, y

RESULTANDO

PRIMERO. Por escrito recibido en esta Unidad Administrativa el veintiséis de junio de dos mil trece, la empresa **MULTIOBRAS TUCÁN, S.A. DE C.V.**, por conducto de su representante legal **Juan José González Silva**, se inconformó contra el fallo de reposición emitido por la **JUNTA DE ELECTRIFICACIÓN DE YUCATÁN**, derivado de la Licitación Pública Nacional **60112001-002-13**, relativa a los trabajos a la **“LÍNEA DE DISTRIBUCIÓN EN MEDIA TENSIÓN DE TIMUL A CISTEIL, EN LA LOCALIDAD DE CISTEIL Y MUNICIPIO DE YAXCABÁ, DEL ESTADO DE YUCATÁN”**.

SEGUNDO. En proveído **115.5.1407** de uno de julio de dos mil trece, esta Unidad Administrativa tuvo por recibida la inconformidad de mérito, y con fundamento en los artículos 89, segundo, tercero y quinto párrafos, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como los numerales 279 y 280 de su Reglamento, requirió a la convocante rindiera sus informes previo y circunstanciado y ordenó correr traslado a la empresa **COMPAÑÍA INSUTRIAL ELMER, S.A. DE C.V.** en su carácter de tercero interesada en el asunto de cuenta, para que compareciera al procedimiento a manifestar lo que a su interés conviniera y aportara las pruebas que estimara pertinentes, quien a pesar de haber sido notificada, según consta en

autos, no desahogó su derecho de audiencia (fojas 48 a 52).

TERCERO. Por oficio **PE/JEDEY/JUR/-1212-/13** recibido el ocho de julio de dos mil trece, la convocante rindió su informe previo, en el cual señaló que los recursos para la licitación de que se trata son de naturaleza federal, provenientes del **Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)**, añadió que el monto autorizado para el concurso de mérito asciende a **\$8'787,497.76** (ocho millones setecientos ochenta y siete mil cuatrocientos noventa y siete pesos 76/100 M.N.), mientras que el monto adjudicado es de **\$8'579,788.11** (ocho millones quinientos setenta y nueve mil setecientos ochenta y ocho pesos 11/100 M.N.); asimismo, proporcionó los datos de la empresa tercero interesada y exhibió la documentación derivada del procedimiento concursal impugnado; mediante acuerdo 115.5.1512 de once de julio de dos mil trece, esta Unidad Administrativa, admitió a trámite la inconformidad promovida (fojas 61 a 83).

CUARTO. Mediante oficio **PE/JEDEY/JUR/-673-13** recibido el dieciséis de julio de dos mil trece, la convocante envió su informe circunstanciado, al cual adjuntó copia certificada de diversas constancias, relativas al procedimiento de contratación en estudio; por acuerdo **115.5.1591** de diecinueve de julio de dos mil trece, esta autoridad tuvo por recibido el informe poniéndolo a la vista de la inconforme para los efectos precisados en el párrafo sexto del artículo 89 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (fojas 84 a 88).

QUINTO. En proveído **115.5.1759** de ocho de agosto del año en curso, esta autoridad dictó acuerdo sobre las probanzas ofrecidas por la inconforme y convocante; asimismo, otorgó un término de tres días hábiles a la accionante y tercero interesada a efecto de que formularan alegatos, sin que alguna de ellas ejerciera tal derecho (fojas 99 y 100).

SEXTO. Por acuerdo de treinta y uno de octubre de dos mil trece, en vista de que no existía diligencia pendiente por practicar ni prueba alguna que desahogar, se ordenó

el cierre de instrucción, turnándose los autos correspondientes para dictar la resolución que en derecho procede, misma que se pronuncia conforme a los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia. Esta Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas es legalmente competente para conocer y resolver la presente instancia, en términos de lo dispuesto por los artículos 26 y 37, fracciones VIII, XVI y XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 83 a 92 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 3, Apartado A, fracción XXIII, y 62, fracción I, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en relación con el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil trece, toda vez que corresponde a esta Dependencia del Ejecutivo Federal, por conducto de dicha Dirección, recibir, tramitar y resolver las inconformidades que formulen los particulares contra actos derivados de los procedimientos de contratación pública convocados por las entidades federativas y municipios, el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos con cargo total o parcial a fondos federales.

Supuesto que se actualiza en el caso concreto, toda vez que en términos de lo informado por la convocante, los recursos económicos destinados a la licitación impugnada son de carácter **federal** derivados del **Acuerdo de Coordinación para la Ejecución del Programa Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas de cuatro de enero de dos mil trece**, en términos de la cláusula tercera, inciso b, que indica:

“b) EL GOBIERNO DEL ESTADO a través de LA SECRETARÍA aportará de manera directa o a través de las dependencias y entidades ejecutoras, especificadas en el Anexo 1, hasta la cantidad de \$30´028,888.33 (Son: Treinta millones veintiocho mil ochocientos ochenta pesos 33/100 Moneda Nacional), equivalente el 18.72% de la aportación total.

Los recursos que ministre LA COMISIÓN a EL GOBIERNO DEL ESTADO a través de LA SECRETARÍA, al amparo de EL PROGRAMA en su carácter de subsidios, no perderán su naturaleza federal, por lo que deberán ser ejercidos observando las disposiciones legales y normativas aplicables al presupuesto federal.

(...)”.

SEGUNDO. Oportunidad. El plazo para interponer la inconformidad contra el acto de fallo se encuentra previsto en el artículo 83, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual a la letra dice:

“Artículo 83. 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:

(...)

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.*

(...)”

Como se ve, la instancia de inconformidad que se promueva contra el **fallo** podrá ser presentada dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de junta pública en que se dé a conocer el fallo controvertido, o bien, de que al licitante se le haya notificado éste, cuando no se emita en junta pública.

Precisado lo anterior, si la junta privada tuvo verificativo el **dieciocho de junio de dos mil trece, notificado por correo electrónico el mismo día**, el término de seis días hábiles para inconformarse transcurrió del **diecinueve al veintiséis del mismo**

mes y año, sin contar el veintidós y veintitrés de junio del mismo año, por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la ley de la materia en términos de su artículo 13 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Por lo que al haberse presentado el escrito de inconformidad en la oficialía de partes de esta Dirección General el **veintiséis de junio hogño**, es evidente que se promovió dentro del plazo de ley.

TERCERO. Procedencia de la Instancia. El referido artículo 83, de la de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, otorga el derecho a los licitantes para impugnar actos del procedimiento de contratación que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de la ley aludida, siendo que en la fracción III, establece como acto susceptible de impugnarse el fallo, condicionando la procedencia de la inconformidad a que se haya presentado propuesta en el concurso controvertido y que tratándose de propuesta conjunta, la impugnación sea promovida conjuntamente por los integrantes de la misma.

En el caso en particular:

a) MULTIOBRAS TUCÁN, S.A. DE C.V. en su escrito de inconformidad **formula agravios contra el fallo** de dieciocho de junio de dos mil trece, emitido en la Licitación Pública Nacional 60112001-002-13 (fojas 08 a 11); y

b) Dicha empresa presentó oferta en el concurso de mérito, según consta en el acta de presentación y apertura de proposiciones de veintidós de febrero de dos mil trece.

Por consiguiente, resulta inconcuso que se satisfacen los extremos del artículo 83, fracción III, de la ley de la materia, siendo procedente la vía intentada por el promovente.

CUARTO. Personalidad. La inconformidad es promovida por parte legítima, en virtud de que Juan José González Silva demostró contar con las facultades suficientes para promover en nombre de la empresa MULTIOBRAS TUCÁN, S.A. DE C.V., con el testimonio 674 (seiscientos setenta y cuatro) de veinticuatro de octubre de dos mil tres, protocolizado ante el Notario Público número 24 de la Ciudad de Mérida, Yucatán, de la cual se advierte que cuenta con poder amplísimo para pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y especiales que de acuerdo a la ley requieran poder especial, incluso para intentar y desistirse de toda clase de procedimientos y juicio; con lo cual, es inconcuso, que puede promover la presente instancia.

QUINTO. Antecedentes. Previo al análisis del motivo de inconformidad, para mejor entendimiento del asunto, se relatan los siguientes antecedentes:

1. La **JUNTA DE ELECTRIFICACIÓN DE YUCATÁN**, el cinco de febrero de dos mil trece, **convocó** a la Licitación Pública Nacional **60112001-002-13**, relativa a los trabajos en la *“Línea de distribución en media tensión de Timul a Cisteil, en la localidad de Cisteil y Municipio de Yaxcabá, del Estado de Yucatán”*.
2. El catorce de febrero del mismo año, tuvo lugar la **junta de aclaraciones** del concurso.
3. El acto de **presentación y apertura de proposiciones** se realizó el veintidós de febrero siguiente.

4. El cuatro de marzo del año en curso, se emitió un primer **fallo**, el cual fue impugnado mediante diversa inconformidad, la cual se declaró fundada.

5. El dieciocho de junio del año en curso, se emitió en junta privada el fallo de reposición, mismo que por esta vía se impugna.

Las documentales en que obran los antecedentes reseñados forman parte de autos y tienen pleno valor probatorio, en términos de los artículos 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los numerales 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

SEXTO. Síntesis de los motivos de inconformidad. La empresa accionante plantea como motivos de inconformidad los expresados en el escrito de impugnación inicial, mismos que no se transcribe por cuestiones de economía procesal, principio recogido en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sirviendo de apoyo lo establecido en la tesis de jurisprudencia que a continuación se cita:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.- El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y

alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma.”¹

En esencia el inconforme señala lo siguiente:

1. Que el fallo emitido debe ser declarado nulo, porque la convocante no acata lo ordenado por la Secretaría de la Función Pública en las directrices señaladas en su resolución 115.5.1180, de treinta y uno de mayo de dos mil trece; considerando que se pronunció de forma alejada de lo establecido en la resolución de nulidad.
2. Que sí se comparan los precios de la licitante ganadora con los de la inconforme, éstos son mejores, así como, la calidad de los materiales suministrados; por lo que se observa parcialidad hacia la empresa COMPAÑÍA INDUSTRIAL ELMER, S.A. DE C.V., misma que tiene precios exagerados y su monto es el mayor, respecto al propuesto por todas las empresas participantes.
3. Que la empresa ganadora no ofrece al Estado las mejores condiciones al no estar apegada a las bases de la convocatoria.
4. Que la convocante no hace un cuadro comparativo para poder determinar que las propuestas de todos los licitantes tuvieran errores a excepción de la empresa ganadora COMPAÑÍA INDUSTRIAL ELMER, S.A. DE C.V.

SÉPTIMO. Análisis de los motivos de inconformidad. A continuación se procede al estudio del agravio **uno**, en donde expone que el fallo emitido debe ser declarado nulo, porque la convocante no acata lo ordenado por la Secretaría de la Función Pública en las directrices señaladas en su resolución 115.5.1180 de treinta y uno de mayo del año en curso; tomando en cuenta que se pronunció de forma alejada a lo ordenado; dicha consideración resulta **inoperante**, por lo siguiente:

¹ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Abril de 1998, Tesis VI. 2º.J/129, Página 599.

Sobre el particular, se destaca que la instancia de inconformidad es un procedimiento administrativo que inicia a petición de parte y concluye con la resolución a que se refieren los artículos 83, 84 y 85, primer párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; que tiene como fin la revisión de la legalidad de los actos derivados de los procedimientos de contratación, en tanto que, el incidente, versa única y exclusivamente respecto de los aspectos siguientes: repetición, defecto, exceso u omisión en el cumplimiento de una resolución -previsto en el artículo 93, párrafos segundo, tercero y cuarto de la ley antes invocada-; ello, con el propósito de verificar si el acatamiento dado a la resolución de nulidad fue adecuado o no, esto es, si se satisficieron las directrices dictadas.

Ciertamente, en la resolución de la instancia de inconformidad la materia se encuentra constituida por la revisión de legalidad de los actos llevados a cabo por la convocante en el desarrollo de los procedimientos de contratación en todas sus etapas; en el caso del incidente, si bien, versa respecto de actos u omisiones de la convocante por ser elemento -sine qua non- en los procedimientos de contratación, su finalidad es distinta, considerando que el objeto del incidente, dependerá de los efectos de la nulidad; esto es, el alcance que se hubiera dado a la resolución de inconformidad, efectivamente, lo que deberá verificarse es que los actos de cumplimiento se hayan llevado a cabo bajo las directrices ordenadas, sin que ese análisis pueda ocuparse de cuestiones ajenas a las previstas en la resolución.

Lo anterior, nos lleva a concluir que ambas instituciones poseen naturaleza y objeto distintos, motivos por el cual, los aspectos inherentes a cada una de ellas no pueden ser analizados en la otra; en el caso a estudio, el inconforme pretende impugnar en la presente instancia, cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la resolución de nulidad dictada por esta Dirección General en el diverso expediente 115/2013, lo que jurídicamente no está permitido.

Ciertamente, como se analizó, para manifestar que no estaba de acuerdo con el cumplimiento emitido por la convocante, tenía la figura del incidente, previsto en el numeral 93 de la ley de la materia, y al no hacerlo en la vía y forma previstos en la ley, esta Unidad Administrativa no puede pronunciarse en cuanto a dicho aspecto en la presente instancia, porque como analizado fue, únicamente se analiza la legalidad de la convocante al emitir el fallo, pero no del defecto que haya tenido al emitirlo, con motivo de la resolución de nulidad; de ahí, el calificativo del agravio.

En otro orden de ideas, se analizan los agravios **dos y tres**, en los cuales esencialmente indica que sí se comparan los precios de la licitante ganadora con los de la inconforme, éstos son mejores, así como, la calidad de los materiales suministrados; por lo que se observa parcialidad hacia la empresa COMPAÑÍA INDUSTRIAL ELMER, S.A. DE C.V., misma que tiene precios exagerados y su monto es el mayor, respecto al propuesto por todas las empresas participantes y que la empresa ganadora no ofrece al Estado las mejores condiciones al no estar apegada a las bases de la convocatoria; lo anterior, es **inoperante**.

En realidad, esos argumentos son insuficientes para combatir que el fallo es ilegal, por existir parcialidad con una empresa, dado que son genéricos, la razón es que no expone el por qué a su juicio los materiales propuestos por la inconforme son mejores que los de la ganadora; tampoco, lo relativo al costo de la oferta económica, es decir, el precio sea exagerado, en relación con el mercado local, menos, indica cuál o cuáles puntos de convocatoria no cumplió la empresa tercero interesada, para que esta Dirección General, pueda entrar a su análisis y verificar que existe parcialidad en el procedimiento de contratación.

En consecuencia, dichos argumentos no pueden ser tomados en consideración por esta Unidad Administrativa, ni son aptos para justificar el análisis de sus afirmaciones, de hacerlo implicaría suplir la deficiencia de la queja en materia administrativa, lo que no está permitido legalmente en términos del artículo 91, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual indica que en la

resolución no podrá pronunciarse respecto a cuestiones que no haya sido expuesta por el promovente; también porque, no acredita sus afirmaciones con medio idóneo de prueba trasgrediendo con ello el Principio General del Derecho que indica *“El que afirma está obligado a probar”*.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito del tenor siguiente:

“CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD. CORRESPONDE AL ACTOR CUANDO AFIRMA QUE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNADA CONTIENE FIRMA FACSIMILAR Y NO AUTÓGRAFA, PERO EN LA CONSTANCIA DE SU NOTIFICACIÓN SE ASENTÓ LO CONTRARIO. *Si el particular en un juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sostiene que la resolución impugnada le fue notificada con firma facsimilar, y de la constancia de notificación que obra en autos se advierte que en ella se asentó que se entregó al particular el original de la resolución con firma autógrafa, conforme al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **corresponde al demandante en el juicio de nulidad demostrar que el acto impugnado contiene una reproducción de la firma del funcionario que supuestamente emite la resolución administrativa, debiendo ofrecer los medios de prueba que resulten idóneos.**”²*

Por ello, siendo que únicamente se limita a mencionar que *si se comparan los precios de la licitante ganadora con los de la inconforme, éstos son mejores, así como la*

² Visible en la página 1545, Tomo XXVIII, Julio de 2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro: 169358.

calidad de los materiales, y que la ganadora tiene precios muy altos; son argumentos dogmáticos y ambiguos al no tener medio de convicción idóneo que los respalde. Tiene aplicación al respecto, por igualdad de razón, las jurisprudencias citadas en párrafos precedentes de rubros:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.

*El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren."*³

Así como la jurisprudencia emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito visible en la página 1051 del Tomo XII, Agosto de 2000 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON SI NO CONTIENEN DE MANERA INDISPENSABLE, LOS ARGUMENTOS NECESARIOS QUE JUSTIFIQUEN LAS TRANSGRESIONES DEL ACTO RECLAMADO. Si en los conceptos de violación no se expresan los razonamientos lógicos y jurídicos que expliquen la afectación que le cause

³ Publicada en la página 1034 del Tomo XIX. Febrero de 2004 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

a la quejosa el pronunciamiento de la sentencia reclamada, los mismos resultan inoperantes, toda vez que todo motivo de inconformidad, no por rigorismo o formalismo, sino por exigencia indispensable, debe contener los argumentos necesarios, tendientes a justificar las transgresiones que se aleguen, de tal manera que si carecen de aquéllos, no resultan idóneos para ser analizados por el tribunal federal correspondiente, en el juicio de amparo”.

Sustenta lo anterior, por igualdad de razón la Jurisprudencia emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito, que a la letra dice:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES. Los actos de autoridad y las sentencias están investidos de una presunción de validez que debe ser destruida. Por tanto, cuando lo expuesto por la parte quejosa o el recurrente es ambiguo y superficial, en tanto que no señala ni concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, tal pretensión de invalidez es inatendible, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir, en la medida que elude referirse al fundamento, razones decisorias o argumentos y al porqué de su reclamación. Así, tal deficiencia revela una falta de pertinencia entre lo pretendido y las razones aportadas que, por ende, no son idóneas ni justificadas para colegir y concluir lo pedido. Por consiguiente, los argumentos o causa de pedir que se expresen en los conceptos de violación de la demanda de amparo o en los agravios de la revisión deben, invariablemente, estar dirigidos a descalificar y evidenciar la ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado, porque de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano colegiado y deberán calificarse de inoperantes, ya que se está ante argumentos non sequitur para obtener una declaratoria de invalidez”⁴.

⁴ Página 2127, Enero de 2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación.

En otro orden de ideas, el agravio identificado con el número **cuatro**, en el cual indica que la convocante no hace un cuadro comparativo para poder determinar que las propuestas de todos los licitantes tuvieran errores a excepción de la empresa ganadora COMPAÑÍA INDUSTRIAL ELMER, S.A. DE C.V.; es **infundado**.

Para entender el calificativo del presente agravio, en primer término, es necesario precisar cuál es el criterio de evaluación establecido en convocatoria, y según el punto 28, indica lo siguiente:

“28. CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE PROPUESTAS.

La entidad analizará y evaluará las proposiciones, bajo los criterios siguientes:

28.1 Generales

Evaluación de propuestas.- Para tal efecto, la evaluación de las propuestas se sujetará a los siguientes criterios:

En el aspecto técnico.

- a) *Constatar que las proposiciones recibidas en el acto de apertura, incluya la información, documentación y requisitos solicitados en las bases de la licitación; la falta de alguno de ellos o que algún rubro en lo individual este incompleto será motivo para desechar la propuesta.*
- b) *Se considerarán los aspectos señalados en el artículo **64 del reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.***

En el aspecto económico.

- a) *Revisar que se haya considerado para el análisis, cálculo e integración de los precios unitarios, los costos de mano de obra, materiales y demás insumos en la zona o región de que se trate; que el cargo por maquinaria y equipo se haya determinado con base en el precio de éstos, considerados como nuevos, acorde con las condiciones de ejecución del concepto de trabajo correspondiente...*
- b) *Se considerarán los aspectos señalados en los artículos **65, 66 y 67 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”**.*

De dichos puntos de convocatoria no se desprende con claridad cuál es el criterio de evaluación establecido; sin embargo, señala diversos preceptos del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas, en los cuales se describe el mecanismo de evaluación, en ese tenor, en cuanto al artículo 64 de la normatividad en cita señala:

*“Artículo 64.- Para la evaluación técnica de las proposiciones bajo el mecanismo de **evaluación binario** se deberán verificar, entre otros, los siguientes aspectos:*

- I. Que cada documento contenga toda la información solicitada;*
- II. Que los profesionales técnicos que se encargarán de la dirección de los trabajos, cuenten con la experiencia y capacidad necesaria para llevar la adecuada administración de los mismos.*

En los aspectos referentes a la experiencia y capacidad técnica que deben cumplir los licitantes se considerarán, entre otros, el grado académico de preparación profesional, la experiencia laboral específica en obras o servicios similares y la capacidad técnica de las personas físicas que estarán relacionados con la ejecución de los trabajos;

- III. Que los licitantes cuenten con la maquinaria y equipo de construcción adecuado, suficiente y necesario, sea o no propio, para desarrollar los trabajos que se convocan;*
- IV. Que la planeación integral propuesta por el licitante para el desarrollo y organización de los trabajos, sea congruente con las características, complejidad y magnitud de los mismos;*
- V. Que el procedimiento constructivo descrito por el licitante demuestre que éste conoce los trabajos a realizar y que tiene la capacidad y la experiencia para ejecutarlos satisfactoriamente; dicho procedimiento debe ser acorde con el programa de ejecución considerado en su proposición;*

VI. Las dependencias y entidades, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos, determinarán en la convocatoria a la licitación pública, los aspectos que se verificarán en los estados financieros de los licitantes, entre otros:

- a)** Que el capital de trabajo del licitante cubra el financiamiento de los trabajos a realizar en los dos primeros meses de ejecución de los trabajos, de acuerdo a las cantidades y plazos considerados en su análisis financiero presentado;
- b)** Que el licitante tenga capacidad para pagar sus obligaciones, y
- c)** El grado en que el licitante depende del endeudamiento y la rentabilidad de la empresa, y

VII. En su caso, el grado de cumplimiento de los contratos celebrados por el licitante con dependencias o entidades, conforme a los parámetros establecidos en la convocatoria a la licitación pública, para efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 36 de la Ley.

De conformidad con las condiciones de pago, se deberán verificar, además de lo previsto en el párrafo anterior, los siguientes aspectos:

A. Tratándose de proposiciones que consideren condiciones de pago sobre la base de **precios unitarios**:

I. De los programas:

- a)** Que el programa de ejecución de los trabajos corresponda al plazo establecido por la convocante;
- b)** Que los programas específicos cuantificados y calendarizados de suministros y utilización sean congruentes con el programa calendarizado de ejecución general de los trabajos;
- c)** Que los programas de suministro y utilización de materiales, mano de obra y maquinaria y equipo de construcción sean congruentes con los consumos y rendimientos considerados por el licitante y en el procedimiento constructivo a realizar;
- d)** Que los suministros sean congruentes con el programa de ejecución general, en caso de que se requiera de equipo de instalación permanente, y

e) *Que los insumos propuestos por el licitante correspondan a los periodos presentados en los programas;*

II. *De la maquinaria y equipo:*

a) *Que la maquinaria y el equipo de construcción sean los adecuados, necesarios y suficientes para ejecutar los trabajos objeto de la licitación pública, y que los datos coincidan con el listado de maquinaria y equipo presentado por el licitante;*

b) *Que las características y capacidad de la maquinaria y equipo de construcción consideradas por el licitante sean las adecuadas para desarrollar el trabajo en las condiciones particulares donde deberá ejecutarse y que sean congruentes con el procedimiento de construcción propuesto por el contratista o con las restricciones técnicas, cuando la dependencia o entidad fije un procedimiento, y*

c) *Que en la maquinaria y equipo de construcción, los rendimientos de éstos sean considerados como nuevos, para lo cual se deberán apoyar en los rendimientos que determinen los manuales de los fabricantes respectivos, así como las características ambientales de la zona donde vayan a realizarse los trabajos;*

III. *De los materiales:*

a) *Que en el consumo del material por unidad de medida, determinado por el licitante para el concepto de trabajo en que intervienen, se consideren los desperdicios, mermas y, en su caso, los usos de acuerdo con la vida útil del material de que se trate, y*

b) *Que las características, especificaciones y calidad de los materiales y equipos de instalación permanente sean las requeridas en las normas de calidad y especificaciones generales y particulares de construcción establecidas en la convocatoria a la licitación pública, y*

IV. *De la mano de obra:*

- a) Que el personal administrativo, técnico y de obra sea el adecuado y suficiente para ejecutar los trabajos;
 - b) Que los rendimientos considerados se encuentren dentro de los márgenes razonables y aceptables de acuerdo con el procedimiento constructivo propuesto por el licitante, tomando en cuenta los rendimientos observados de experiencias anteriores, así como las condiciones ambientales de la zona y las características particulares bajo las cuales deben realizarse los trabajos, y
 - c) Que se hayan considerado trabajadores de la especialidad requerida para la ejecución de los conceptos más significativos.
- B.** Tratándose de proposiciones que consideren condiciones de pago a precio alzado: ...”.

Ahora, de los numerales 65, 66 y 67 del Reglamento de la ley de la materia, en lo que interesa indican:

“Artículo 65.- Para la evaluación económica de las proposiciones bajo el mecanismo de **evaluación binario** se deberán verificar, entre otros, los siguientes aspectos:

- I.** Que cada documento contenga toda la información solicitada, y
- II.** Que los precios a costo directo de los insumos propuestos por el licitante sean aceptables, es decir, que sean menores, iguales o no rebasen considerablemente el presupuesto de obra elaborado previamente por la convocante como parte del proyecto ejecutivo. Dicho presupuesto deberá considerar las condiciones vigentes en el mercado nacional o de la zona o región en donde se ejecutarán los trabajos o, en su caso, en el mercado internacional, considerando los precios de manera individual o cómo inciden en su totalidad en la propuesta económica.

De conformidad con las condiciones de pago, se deberán verificar, además de lo previsto en el párrafo anterior, los siguientes aspectos:

- A.** *Tratándose de proposiciones que consideren condiciones de pago sobre la base de precios unitarios:*
- I.** *Del presupuesto de obra:*
- a)** *Que en todos y cada uno de los conceptos que lo integran se establezca el importe del precio unitario;*
- b)** *Que los importes de los precios unitarios sean anotados con número y con letra, los cuales deberán ser coincidentes entre sí y con sus respectivos análisis; en caso de diferencia, deberá prevalecer el que coincida con el del análisis de precio unitario correspondiente o el consignado con letra cuando no se tenga dicho análisis, y*
- c)** *Que las operaciones aritméticas se hayan ejecutado correctamente; en el caso de que una o más tengan errores, se efectuarán las correcciones correspondientes por parte de la convocante. El monto correcto será el que se considerará para el análisis comparativo de las proposiciones;*
- II.** *Que el análisis, cálculo e integración de los precios unitarios, se haya realizado de acuerdo con lo establecido en este Reglamento, debiendo revisar:*
- a)** *Que los análisis de los precios unitarios estén estructurados con costos directos, indirectos, de financiamiento, cargo por utilidad y cargos adicionales;*
- b)** *Que los costos directos se integren con los correspondientes a materiales, equipos de instalación permanente, mano de obra, maquinaria y equipo de construcción;*
- c)** *Que los precios básicos de adquisición de los materiales considerados en los análisis correspondientes se encuentren dentro de los parámetros de precios vigentes en el mercado;*
- d)** *Que los costos básicos de la mano de obra se hayan obtenido aplicando los factores de salario real a los sueldos y salarios de los técnicos y trabajadores, conforme a lo previsto en este Reglamento;*
- e)** *Que el cargo por el uso de herramienta menor se encuentre incluido, bastando para tal efecto que se haya determinado aplicando un porcentaje*

sobre el monto de la mano de obra requerida para la ejecución del concepto de trabajo de que se trate, y

f) Que los costos horarios por la utilización de la maquinaria y equipo de construcción se hayan determinado por hora efectiva de trabajo, debiendo analizarse para cada máquina o equipo, incluyendo, cuando sea el caso, los accesorios que tenga integrados;

III. Que los análisis de costos directos se hayan estructurado y determinado de acuerdo con lo previsto en este Reglamento, debiendo además considerar:

a) Que los costos de los materiales considerados por el licitante sean congruentes con la relación de los costos básicos y con las normas de calidad especificadas en la convocatoria a la licitación pública;

b) Que los costos de la mano de obra considerados por el licitante sean congruentes con el tabulador de los salarios y con los costos reales que prevalezcan en la zona donde se ejecutarán los trabajos, y

c) Que los costos horarios de la maquinaria y equipo de construcción se hayan determinado con base en el precio y rendimientos de éstos considerados como nuevos, para lo cual se tomarán como máximos los rendimientos que determinen los manuales de los fabricantes respectivos, así como las características ambientales de la zona donde vayan a realizarse los trabajos;

IV. Que los análisis de costos indirectos se hayan estructurado y determinado de acuerdo con lo previsto en este Reglamento, debiendo además considerar:

a) Que el análisis se haya valorizado y desglosado por conceptos con su importe correspondiente, anotando el monto total y su equivalente porcentual sobre el monto del costo directo;

b) Que para el análisis de los costos indirectos se hayan considerado adecuadamente los correspondientes a las oficinas centrales del licitante, los que comprenderán únicamente los necesarios para dar apoyo técnico y administrativo a la superintendencia del contratista encargado directamente de

los trabajos y los de campo necesarios para la dirección, supervisión y administración de la obra, y

c) *Que no se haya incluido algún cargo que, por sus características o conforme a la convocatoria a la licitación pública, deba pagarse aplicando un precio unitario específico;*

V. *Que el análisis, cálculo e integración del costo financiero se haya determinado considerando lo siguiente:*

a) *Que los ingresos por concepto del o los anticipos que le serán otorgados al contratista, durante el ejercicio del contrato y del pago de las estimaciones, consideren la periodicidad y su plazo de trámite y pago, deduciendo del monto de las estimaciones la amortización de los anticipos;*

b) *Que el costo del financiamiento esté representado por un porcentaje de la suma de los costos directos e indirectos;*

c) *Que la tasa de interés aplicable esté definida con base en un indicador económico específico;*

d) *Que el costo del financiamiento sea congruente con el programa de ejecución valorizado con montos mensuales, y*

e) *Que la mecánica para el análisis y cálculo del costo por financiamiento empleada por el licitante sea congruente con lo que se establezca en la convocatoria a la licitación pública;*

VI. *Que el cargo por utilidad fijado por el licitante se encuentre de acuerdo a lo previsto en este Reglamento;*

VII. *Que el importe total de la proposición sea congruente con todos los documentos que la integran, y*

VIII. *Que los programas específicos de erogaciones de materiales, mano de obra y maquinaria y equipo de construcción y de instalación permanente, sean congruentes con el programa de erogaciones de la ejecución general de los trabajos.*

B. *Tratándose de proposiciones que consideren condiciones de pago a precio alzado:*

I. *Del presupuesto de la obra:*

a) *Que se establezca el importe de todas y cada una de las actividades que integran el presupuesto;*

b) *Que los importes estén anotados con número y con letra, los cuales deben ser coincidentes; en caso de diferencia deberá prevalecer el que se consigna con letra, y*

c) *Que el importe total de la proposición sea congruente con todos los documentos que la integran;*

II. *Que exista congruencia entre la red de actividades, la cédula de avances y pagos programados y el programa de ejecución de los trabajos y que éstos sean coherentes con el procedimiento constructivo;*

III. *Que exista consistencia lógica de las actividades descritas en la red, cédula de avances y pagos programados, y el programa de ejecución, y*

IV. *Que los programas específicos de erogaciones sean congruentes con el programa general de ejecución de los trabajos y que los insumos propuestos por el licitante correspondan a los periodos presentados en los programas, así como con los programas presentados en la proposición.*

Artículo 66.- *En el supuesto a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 38 de la Ley, la convocante solicitará que se realicen las aclaraciones pertinentes o que se aporte documentación o información adicional mediante escrito dirigido al licitante, el cual se notificará en el domicilio que éste haya señalado o bien, a través de CompraNet, caso en el cual la convocante deberá enviar un aviso al licitante en la dirección de correo electrónico que haya proporcionado en su proposición, informándole que existe un requerimiento en CompraNet. En todo caso, la convocante recabará el acuse respectivo con el que se acredite de forma indubitable la entrega y recepción correspondiente. Lo anterior se hará constar en el fallo a que se refiere el artículo 39 de la Ley.*

A partir de la recepción de la solicitud, el licitante contará con el plazo que determine la convocante para hacer las aclaraciones o entregar los documentos o información solicitada, procurando que el plazo que se otorgue sea razonable y equitativo. En caso de que el licitante no atienda el requerimiento efectuado, o bien, la información que proporcione no aclare la duda motivo de la solicitud, la convocante realizará la evaluación con la documentación que integre la proposición. Las respuestas del licitante deberán difundirse a través de CompraNet el mismo día en que sean recibidas por la convocante.

Con independencia de lo establecido en los párrafos anteriores, si la convocante detecta en la proposición un error mecanográfico, aritmético o de cualquier otra naturaleza que no afecte el resultado de la evaluación, podrá llevar a cabo su rectificación siempre que la corrección no implique la modificación de precios unitarios o importes de actividades de obra o servicio en precio alzado. En caso de discrepancia entre las cantidades escritas con letra y número prevalecerá la primera.

En los casos previstos en el párrafo anterior, la convocante no deberá desechar la proposición y dejará constancia de la corrección efectuada conforme al párrafo indicado, en la documentación soporte utilizada para emitir el fallo que se integrará al expediente de contratación respectivo, asentando los datos que para el efecto proporcione el o los servidores públicos responsables de la evaluación.

Las correcciones se harán constar en el fallo a que se refiere el artículo 39 de la Ley. Si la propuesta económica del licitante a quien se le adjudique el contrato fue objeto de correcciones y éste no acepta las mismas, se aplicará lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 47 de la Ley, sin que por ello sea procedente imponer la sanción a que se refiere la fracción I del artículo 78 de la Ley.

En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, la convocante aplicará lo dispuesto en el presente artículo para subsanar incumplimientos en los aspectos técnicos o económicos de las proposiciones de los licitantes.

Artículo 67.- *Las dependencias y entidades realizarán la adjudicación de los contratos a los licitantes cuya proposición cumpla lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 38 de la Ley y, según corresponda, conforme a lo siguiente: (...).*

De lo anterior, se concluye que el criterio de evaluación es el binario, en el cual la convocante se encarga de verificar diversos aspectos en las propuestas de los licitantes, tanto en la parte técnica como en la económica y adjudica el contrato a la proposición que resulte solvente porque reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas; por tanto, garantiza el cumplimiento de las obligaciones respectivas; sin que se advierta, que para tal efecto deba realizar un cuadro comparativo.

En efecto, como se puede advertir de las anteriores transcripciones, en el criterio de evaluación binario, no se requiere hacer un cuadro comparativo de las propuestas, considerando que únicamente se constriñe a la convocante a verificar si las propuestas cumplen o no con lo solicitado en la convocatoria, tanto en la parte técnica como en la económica; ahora, tampoco en lo relativo a las formalidades del acta de fallo, para comprensión, es necesario destacar lo dispuesto por los artículos 38 y 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 68 de su Reglamento, los cuales en la parte que interesa establecen:

“Artículo 38. Las dependencias y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria a la licitación, para tal efecto, la convocante deberá establecer los procedimientos y los criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las proposiciones,

dependiendo de las características, complejidad y magnitud de los trabajos por realizar.

(...).

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará de entre los licitantes, a aquél cuya proposición resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en la convocatoria a la licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y por tanto garantiza el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

(...)"

“Artículo 39. La convocante emitirá un fallo, el cual deberá contener lo siguiente:

I. La relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla;

II. La relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiendo en lo general dichas proposiciones. Se presumirá la solvencia de las proposiciones, cuando no se señale expresamente incumplimiento alguno. En el caso de haberse utilizado el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las proposiciones, se incluirá un listado de los componentes del puntaje de cada licitante, de acuerdo a los rubros calificados que se establecieron en la convocatoria;

III. Nombre del licitante a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como el monto total de la proposición;

IV. Fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos, y

V. Nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante. Indicará también el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones.

(...)"

De los preceptos parcialmente transcritos, se advierte de una interpretación sistemática, por una parte, que las dependencias y entidades convocantes, para evaluar las proposiciones, están obligadas a verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria a la licitación, de acuerdo con los procedimientos y criterios en ella establecidos para determinar la solvencia de las propuestas; y por otra, que en el fallo las convocantes deben señalar, entre otros aspectos, la relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla; así como, de aquélla que haya resultado adjudicada, en la cual expresará las razones que la llevaron a esa conclusión.

Con lo antes expuesto, es dable llegar a la conclusión, que las convocantes al dictar el fallo están constreñidas a hacer del conocimiento de los licitantes el o los preceptos legales en que se apoya para emitir su determinación, los hechos que hacen que sus

actos u omisiones encuadren en las hipótesis normativas para desechar su propuesta y precisar las razones y consideraciones que dieron origen a tal determinación, pero no un cuadro comparativo, como lo hace valer el inconforme; máxime, que no mencionó en su agravio el precepto de la ley, reglamento, o bien, de la convocatoria para advertir el aserto de su afirmación, y en su caso, la omisión de la convocante en su actuar; de ahí que sea infundado el agravio.

Por lo anteriormente expuesto y razonado, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se declara **infundada** la inconformidad descrita en el resultando primero de la presente resolución, al tenor de las consideraciones vertidas en el considerando séptimo de la presente resolución.

SEGUNDO. La presente resolución puede ser impugnada por los particulares interesados, a través del Recurso de Revisión; o bien, ante las instancias jurisdiccionales competentes, de conformidad con el último párrafo del artículo 92, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

TERCERO. Notifíquese y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto definitivamente concluido.

Así lo resolvió y firma el **LIC. LUIS MIGUEL DOMÍGUEZ LÓPEZ**, Director General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública, ante la presencia del **LIC. JAIME CORREA LAPUENTE** Director General Adjunto de Inconformidades y **LIC. FERNANDO REYES REYES** Director de Inconformidades "A".

en Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública, sita en el segundo piso ala sur, del edificio ubicado en Insurgentes Sur 1735, Col. Guadalupe Inn, Delegación Álvaro Obregón, Código Postal 01020. CONSTE.-

“En términos de lo previsto en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Público Gubernamental, en esta versión se suprimió la información considerada como reservada y confidencial en concordancia con el ordenamiento citado.”

