



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009
SAGEM SECURITE, S.A.
VS
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
RESOLUCIÓN No. 115.5.715**

"2010, Año de la Patria, Bicentenario del Inicio de la Independencia y Centenario del Inicio de la Revolución."

México, Distrito Federal, a doce de abril de dos mil diez.

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

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Por oficio número SP/100/467/09, de diecisiete de diciembre de dos mil nueve, el Titular del Ramo instruyó a esta Dirección General para que conociera y resolviera la inconformidad planteada por la empresa **SAGEM SECURITE, S.A.**, contra la convocatoria a la Licitación Pública Mixta Nacional número SG-N-DA-11/09, COMPRANET 00004001-009-09, emitida por la **SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**, relativa a la ***contratación del servicio nacional de identificación personal.***

SEGUNDO. A efecto de dar cumplimiento al oficio citado en el párrafo que antecede, esta unidad administrativa, mediante proveído de dieciocho de diciembre de dos mil nueve, requirió al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, para que remitiera todas y cada una de las constancias del expediente de inconformidad antes señalado.

TERCERO. Mediante oficio número 05/CI/654/2009, recibido el veintiocho de diciembre de dos mil nueve, el Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, Lic. Gerardo Peña Flores, remitió a esta Dirección General, el expediente integrado con motivo de la inconformidad al rubro citado.

CUARTO. Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, fueron desahogadas las actuaciones que se sintetizan a continuación:

1. Por acuerdo del veintiséis de noviembre de dos mil nueve, se admitió a trámite la inconformidad planteada; se admitieron las pruebas ofrecidas por el inconforme, con excepción de la instrumental de actuaciones; se negó la suspensión provisional de los actos impugnados y se requirió a la convocante rindiera sus informes previo y circunstanciado respecto de la inconformidad planteada.
2. Mediante oficio número DGRMSG/1610/2009, la convocante rindió su informe previo, indicando que: a) la licitación cuenta con un presupuesto autorizado de \$828,852,150.00 (Ochocientos veintiocho millones ochocientos cincuenta y dos mil ciento cincuenta pesos 00/100 M.N.); b) el procedimiento de licitación se encuentra en la etapa de evaluación de propuestas; c) no es conveniente suspender los actos derivados de la convocatoria impugnada en razón de que se causaría perjuicio al interés social al contribuirse a la carencia de información física que permita al Registro Nacional de Población acreditar fehacientemente la identidad de las personas, lo que implicaría la dificultad para la misma respecto al ejercicio pleno de diversos derechos y se violentaría lo dispuesto en los artículos 27, fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 85 a 112 de la Ley General de Población, así como 42 de su Reglamento.
3. Por acuerdo del cuatro de diciembre de diciembre de dos mil nueve, se tuvo por rendido el informe previo de la convocante y se determinó negar la suspensión definitiva de los actos impugnados.
4. Por oficio sin número del siete de diciembre de dos mil nueve, la convocante rindió su informe circunstanciado y exhibió las documentales derivadas del procedimiento de licitación objeto de inconformidad.
5. Mediante acuerdo del diez de diciembre de dos mil nueve, se tuvo por rendido el informe circunstanciado de la convocante y por exhibidas las documentales derivadas del procedimiento de contratación, mismas que se ordenó poner a la vista de las partes para los efectos legales señalados en el artículo 71 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Dicho acuerdo se notificó al inconforme el once siguiente.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

6. Mediante escrito presentado el diecisiete de diciembre de dos mil nueve, la inconforme promovió ampliación a la inconformidad.
7. Por oficio número DGRMSG/1696/2009, la convocante informó que el consorcio integrado por las empresas AXTEL S.A.B. DE C.V., y UNISYS DE MÉXICO, S.A. DE C.V., resultó adjudicado dentro del procedimiento de licitación impugnado, de ahí que las mismas tengan el carácter de tercero interesadas.
8. Por acuerdo del dieciocho de diciembre de dos mil nueve, se desechó por extemporánea la ampliación a la inconformidad.
9. Por proveído del veintiuno de diciembre de dos mil nueve, se ordenó correr traslado de la inconformidad y anexos exhibidos al consorcio formado por las empresas AXTEL S.A.B. DE C.V., y UNISYS DE MÉXICO, S.A. DE C.V., a efecto de que en su carácter de tercero interesadas manifestaran lo que a su derecho conviniera.

QUINTO. Mediante acuerdo número 115.5.003, del treinta de diciembre de dos mil nueve, esta autoridad tuvo por recibidas las constancias que remitió el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobernación, en cumplimiento al proveído dictado el veintidós de diciembre de dos mil nueve. Asimismo, se ordenó radicar la inconformidad con el número de expediente 566/2009, del índice del archivo de esta Dirección General.

SEXTO. Por escrito recibido el cuatro de enero de dos mil diez, el consorcio formado por **AXTEL S.A.B. DE C.V., y UNISYS DE MÉXICO, S.A. DE C.V.,** compareció a la presente instancia, en su carácter de tercero interesado, haciendo las manifestaciones que estimó pertinentes y ofreció las pruebas que estimó pertinentes.

SÉPTIMO. Por proveído del ocho de enero de dos mil diez, se tuvo por presentado al consorcio integrado por AXTEL S.A.B. DE C.V., y UNISYS DE MÉXICO, S.A. DE C.V., por conducto de sus respectivos representantes legales, los CC. Omar Castillo Cobián y Enrique Tinoco Guadarrama, nombrando como representante común al primero de los mencionados.

De la misma forma, se otorgó a las partes un plazo de tres días hábiles a efecto de que en su caso, formularan los alegatos que estimaran procedentes.

OCTAVO. Mediante escrito presentado el catorce de enero de dos mil diez ante esta unidad administrativa, la inconforme presentó sus alegatos respectivos.

NOVENO. Mediante acuerdo del cuatro de febrero de dos mil diez, y como pruebas para mejor proveer, se requirió a la convocante remitir las constancias que acreditaran los acuerdos tomados por el comité revisor de bases en esa Dependencia, respecto del procedimiento de licitación impugnado, así como del que se hace referencia en sus oficios números DGAT/410/049/2009 y DGTI/DT/387/2009.

DÉCIMO. Mediante oficio número DGRMSG/162/2010, recibido el diez de febrero de dos mil diez, la convocante remitió copia certificada de la octava sesión extraordinaria del subcomité revisor de bases de esa Dependencia, así como de la respuesta a la consulta contenida en el oficio DGAT/410/049/2009, documentales que se tuvieron por recibidas el doce de febrero siguiente, donde también se acordó dar vista al inconforme y terceros interesados de las documentales referidas para que manifestaran lo que a su interés conviniera.

Por escritos recibidos en esta Dirección General el veintidós de febrero de dos mil diez, la inconforme SAGEM SÉCURITÉ, S.A., como también las tercero interesadas AXTEL S.A.B. de C.V., asociada con UNISYS DE MÉXICO, S.A. DE C.V., respectivamente, desahogaron la vista que se les dio con motivo de los aludidos oficios DGRMSG/162/2010, y DGAT/410/049/2009, en los términos que obran a fojas 551 a 565 de autos.

DÉCIMO PRIMERO. Por proveídos del primero de marzo de dos mil diez, se tuvo por presentadas a la empresa inconforme, y tercero interesadas desahogando en tiempo y forma la vista ordenada mediante diverso proveído relacionado con los oficios señalados en el punto que



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

antecede de los presentes resultandos. Asimismo, se acordó refrendar el escrito de alegatos que presentó la inconforme, se admitieron y desahogaron todas las pruebas ofrecidas por las partes involucradas, por lo que el veinticinco de marzo de dos mil diez, al no existir 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:

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Competencia. Esta autoridad es competente para conocer y resolver la presente instancia, en términos de los artículos 26 y 37, fracciones VIII y XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 65, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de mayo de dos mil nueve, 62, fracción I, numeral 2, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha quince de abril de dos mil nueve; así como del artículo 1, fracción III, inciso e), del Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en el citado Reglamento, que en su parte conducente dispone: *“Artículo Primero.- Se adscriben orgánicamente las unidades administrativas correspondientes a la Secretaría de la Función Pública de la siguiente manera: [...] III. A la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad: [...] e) Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas”* publicado en dicho medio de difusión oficial el veintinueve de mayo de dos mil nueve; en virtud de que corresponde a esta dependencia del Ejecutivo Federal, por conducto de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, recibir, tramitar y resolver las inconformidades que formulen los particulares en contra de actos derivados de procedimientos de contratación realizados por las dependencias, las entidades y la procuraduría, que contravengan las disposiciones que rigen la materia de contratación pública, cuando el Secretario así lo determine, supuesto que se actualiza en el presente caso, tal como

se acredita con el oficio número SP/100/467/09, de fecha diecisiete de diciembre de dos mil nueve, a través del cual el Titular del Ramo instruyó a esta Dirección General para que conociera y resolviera la inconformidad al rubro citada (foja 200 del expediente).

SEGUNDO. Oportunidad. En términos de lo dispuesto en el artículo 65, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el término para inconformarse en contra del acto de la convocatoria y junta de aclaraciones es dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones.

En la especie, el promovente impugna la convocatoria y juntas de aclaraciones derivadas del procedimiento de Licitación Pública Mixta Nacional número SG-N-DA-11/09, COMPRANET 00004001-009-09, emitida por la **SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN** y cuya última junta de aclaraciones comenzó el dos de noviembre de dos mil nueve y finalizó el tres siguiente, tal como consta en el acta visible a fojas 1838 del tomo III del expediente; resulta incuestionable que el plazo para inconformarse transcurrió del cuatro al once de noviembre de dos mil nueve, sin considerar los días siete y ocho del mismo mes y año por ser inhábiles y siendo que de acuerdo con el sello de recepción que se tiene a la vista y obra a foja 1 (uno) del expediente en que se actúa, el escrito de inconformidad se presentó en la oficialía de partes de esta Dirección General el once de noviembre de dos mil nueve, resulta innegable que la misma se promovió en tiempo de acuerdo con el precepto legal invocado en el párrafo que precede.

TERCERO. Legitimación. La inconformidad es promovida por parte legítima, toda vez que la empresa inconforme presentó escrito a través del cual manifestó su interés en participar en el procedimiento licitatorio en estudio.

Por otra parte, el inconforme promovió instancia que se atiende por conducto de su apoderado legal, la C. Flora Araceli Cervantes Torrijos, quien acreditó contar con poder otorgado por la persona moral en cita, en términos del instrumento notarial número 42,215, del quince de julio de dos mil ocho, pasado ante la Fe del Notario Público número 94 del Distrito Federal, mismo que corre agregado a fojas 61 a 69 del expediente, de ahí que la inconformidad se encuentre promovida por persona legalmente facultada para ello y resulte procedente llevar a cabo su análisis.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

CUARTO. Antecedentes. Para una mejor comprensión del presente asunto, se relatan los siguientes antecedentes:

1. El veinticuatro de septiembre de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Gobernación publicó la convocatoria a la Licitación Pública Mixta Nacional número SG-N-DA-11/09, COMPRANET 00004001-009-09, relativa a la *contratación del servicio nacional de identificación personal*.
2. La convocante llevó a cabo nueve juntas de aclaraciones, las cuales, de acuerdo con las actas correspondientes, tuvieron lugar los días quince, dieciséis, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis, veintisiete y veintinueve de octubre de dos mil nueve, y dos de noviembre del mismo año.
3. El diecisiete de noviembre de dos mil nueve, tuvo lugar el acto de presentación y apertura de proposiciones.

QUINTO. Síntesis de los motivos de inconformidad.- En esencia, el promovente aduce que:

1. La Secretaría de Gobernación incurre en ilegalidad al convocar a una licitación de carácter nacional, cuando, a su juicio debió ser de carácter internacional bajo la cobertura de los tratados por satisfacerse plenamente los requisitos establecidos en el Tratado de Libre Comercio México - Unión Europea, en su capítulo de compras, cuyo artículo 25 establece que dicho pacto internacional resultará aplicable a cualquier compra cuando: a) sea llevada a cabo por una de las entidades contempladas en el anexo VI del tratado; b) que los bienes a adquirir o servicios a contratar se encuentren contemplados en los anexos VII u VIII; y c) que el monto de la contratación iguale o supere el valor de los umbrales señalados en el anexo X.

Lo anterior es así –sostiene el inconforme-, en virtud de que a) la Secretaría de Gobernación se encuentra entre las entidades enlistadas del anexo VI del Tratado; b) los servicios objeto de la licitación impugnada, se encuentran contempladas en los Anexos VII y VIII del Tratado, “*Servicios de procesamiento de datos, incluyendo servicios de procesamiento, tabulación, y servicios de administración de instalaciones, así como los Servicios de procesamiento de datos, incluyendo servicios de procesamiento, tabulación, y servicios de administración de instalaciones*” y c) dicho procedimiento excede en monto, los umbrales señalados en el anexo X del Tratado.

La licitación convocada contraviene lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la preeminencia de los Tratados Internacionales de los que México sea parte, respecto de las Leyes Federales, de ahí que el Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea, resulte jerárquicamente superior a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y por ende sea el que deba regir dicho procedimiento de contratación.

2. La convocante incumple lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al convocar a una licitación nacional cuando la tecnología biométrica requerida es de origen extranjero.

No existen fabricantes de nacionalidad mexicana que cumplan con los requisitos establecidos, concretamente los consistentes en las certificaciones y experiencia solicitada, tan es así que durante la junta de aclaraciones, de manera incorrecta e ilegal, la convocante estableció la posibilidad para las empresas nacionales que formen parte de un grupo corporativo internacional, acreditar su experiencia o sus certificaciones, a través de dichas empresas internacionales

3. La convocatoria a la licitación contraviene el artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que establece que cuando las dependencias y entidades requieran obtener bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica, deberán utilizar el criterio de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio; sin embargo, a pesar de que el objeto de la licitación consiste precisamente en la adquisición de bienes y servicios a que refiere dicho precepto, la convocante eligió



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

utilizar el criterio de evaluación binaria mediante el cual se adjudica a quien cumpla con los requisitos establecidos y oferte el precio más bajo.

La convocante omite justificar su determinación de utilizar el sistema binario como criterio de evaluación siendo que conforme al artículo 36 de la Ley de la materia, dicho criterio sólo será procedente cuando no sea posible utilizar el de puntos y porcentaje o costo beneficio.

4. Las juntas de aclaraciones violan el segundo párrafo del artículo 33 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, toda vez que la convocante no dio respuesta de forma clara y precisa a las preguntas de los licitantes, lo cual queda evidenciado con el hecho de que se presentaron aproximadamente 3,000 preguntas con múltiples referencias cruzadas e incluso a aclaraciones a las bases y preguntas formuladas con posterioridad a dichas aclaraciones, situación que genera un alto grado de confusión.
5. La convocatoria contraviene el artículo 25-A fracción III del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, toda vez que la convocante omite tomar en cuenta los comentarios realizados a las prebases, así como el señalar las razones de la procedencia o improcedencia de los mismos, lo cual implica una limitación en cuanto a la participación, pues dichos comentarios tenían por objeto señalar los posibles defectos, deficiencias, dudas e inconsistencias de las bases que, entre otras cosas impedían la adecuada participación de los licitantes en este procedimiento.
6. Durante la junta de aclaraciones del dieciséis de octubre de dos mil nueve, la convocante aclara que para establecer que en caso de que los licitantes no cumplan con el nivel de confiabilidad solicitado, se harán acreedores a una penalización del 2% sobre la facturación mensual del licitante, no obstante que en términos del artículo 56 fracción

VI, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que las penalizaciones por retraso serán determinadas en función de los bienes o servicios que se hayan entregado o prestado con atraso y se aplicarán sobre los montos que deban pagarse exclusivamente sobre el valor de lo entregado con atraso.

7. Las bases de licitación permiten la participación indirecta de empresas internacionales, toda vez que permite a los licitantes acreditar los certificados y la experiencia que supuestamente deberían tener de forma directa, a través de una empresa extranjera lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 28 fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

8. Las bases y convocatoria hacen que los licitantes se encuentren en estado de inequidad o indefensión y otorgan ventajas indebidas a empresas mexicanas que son parte de un grupo corporativo extranjero, toda vez que durante la junta de aclaraciones del diecinueve de octubre de dos mil nueve, al preguntarse si el certificado CMMI debe estar vigente, la convocante señaló que sólo se solicita el certificado, sin importar la vigencia, situación que fue modificada en la junta de aclaraciones del dos de noviembre siguiente, cuando la convocante precisó que el certificado CMMI sería aceptado siempre y cuando éste haya estado vigente al inicio del proceso de licitación; sin embargo, dicha precisión no subsana la ilegalidad en que incurrió la convocante al permitir la participación de empresas cuyo certificado haya vencido antes de concluir el procedimiento licitatorio; cuestión que sin duda perjudica los intereses del Estado y es contrario a los principios de contratación establecidos en el artículo 134 de la Constitución.

Asimismo, respecto de si el certificado debe estar a nombre del licitante participante, la convocante precisó que la razón social dependerá de la propuesta del licitante, con lo cual nuevamente se pretende beneficiar a empresas que cuenten con grupos corporativos extranjeros que cuenten con este tipo de certificados, pero con la consecuencia absurda de que la dependencia convocante estará permitiendo a los licitantes presentar certificados y contratos emitidos a favor de entidades distintas a ellos.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

Motivos de inconformidad que por economía procesal y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se tienen por reproducidos como si a la letra se insertaran. Sirve de apoyo la Jurisprudencia número VI. 2° .J/129, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en Materia Común, correspondiente a la Novena Época, visible en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, abril de 1998, página 599, misma que es del tenor siguiente:

“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.”

A efecto de acreditar sus aseveraciones, el inconforme ofreció las siguientes pruebas: **a)** convocatoria a la licitación; **b)** copia del escrito a través del cual manifestó a la convocante, su interés en participar en el procedimiento de contratación impugnado; y **c)** la instrumental de actuaciones, misma que hizo consistir en todos y cada uno de los documentos derivados del procedimiento de licitación materia de inconformidad; elementos de convicción que por ser parte integrante del procedimiento de licitación impugnado y coincidentes con las documentales públicas remitidas por la convocante a esta autoridad, en términos de lo establecido en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los diversos 79, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se les otorga valor probatorio y se desahogan por su propia y especial naturaleza.

SEXTO. Análisis de los motivos de inconformidad. Previo al estudio de los motivos de inconformidad, es de señalar que de la lectura al mismo, si bien el promovente hace valer ocho agravios, los mismos son tendientes a combatir tres actos distintos, a saber, 1) La convocatoria

a la licitación; 2) Las juntas de aclaraciones y 3) El proyecto de convocatoria a la licitación, razón por la cual, por cuestión de técnica, sus agravios se agrupan en esos tres rubros; sin que por ello se ocasione perjuicio alguno a las partes.

Sirve de sustento a lo anterior, la Jurisprudencia emitida por la entonces Tercera Sala, correspondiente a la Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, 48 Cuarta Parte, página 15, cuyo rubro y texto son los siguientes.

“**AGRAVIOS, EXAMEN DE LOS.** Es obvio que ninguna lesión a los derechos de los quejosos puede causarse por la sola circunstancia de que los agravios se hayan estudiado en su conjunto, esto es, englobándolos todos ellos, para su análisis, en diversos grupos. Ha de admitirse que lo que interesa no es precisamente la forma como los agravios sean examinados, en su conjunto, separando todos los expuestos en distintos grupos o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, etcétera; lo que importa es el dato sustancial de que se estudien todos, de que ninguno quede libre de examen, cualesquiera que sea la forma que al efecto se elija.”

1) Motivo tendiente a combatir el proyecto de convocatoria a la licitación:

El promovente aduce que la convocatoria contraviene el artículo 25-A, fracción III, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, toda vez que ***la convocante omite tomar en cuenta los comentarios realizados a las prebases, así como el señalar las razones de la procedencia o improcedencia de los mismos, lo cual implica una limitación en cuanto a la participación, pues dichos comentarios tenían por objeto señalar los posibles defectos, deficiencias, dudas e inconsistencias de las bases que, entre otras cosas impedían la adecuada participación de los licitantes en este procedimiento.***

El argumento referido es **inoperante**.

Para así justificarlo es importante tener presente los términos del artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que a la letra dispone:



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

“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.”

Los actos susceptibles de impugnarse a través de la instancia de inconformidad, son:

- a) La convocatoria a la licitación y las juntas de aclaraciones;
- b) La invitación a cuando menos tres personas;

- c) El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo;
- d) La cancelación de la licitación y
- e) Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en las bases o en esta Ley.

Como se ve, de la normatividad previamente transcrita, **no se encuentra contemplada la difusión y en su caso, comentarios al proyecto de convocatoria** como acto susceptible de impugnarse vía instancia de inconformidad, en ese contexto, el planteamiento en estudio resulta inoperante, pues con independencia de que el agravio sea fundado o infundado, lo cierto es que no se podría declarar la nulidad de un acto que la Ley de la materia no prevé como hipótesis de impugnación vía de inconformidad.

Dicho en otras palabras, el argumento en estudio está encaminado a controvertir aspectos preparatorios al procedimiento de licitación, los cuales- como se dijo- no son susceptibles de impugnación a través de la instancia de inconformidad.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido siguiente:

“AGRAVIO INOPERANTE DE LA AUTORIDAD, SI ATRIBUYE A LA SENTENCIA RECURRIDA ARGUMENTO AJENO Y SE LIMITA A COMBATIR ÉSTE.- Si una sentencia de un Juez de Distrito se funda en determinadas consideraciones para otorgar el amparo y en el escrito de revisión de la autoridad se le atribuye un argumento ajeno y es éste el que se combate, el agravio debe considerarse inoperante.”¹

2) Argumentos tendientes a combatir la convocatoria a la licitación;

Respecto al primer motivo de inconformidad hecho valer por el inconforme, consistente en que la convocante incurrió en ilegalidad al convocar a un procedimiento de carácter nacional siendo que el mismo debió ser de carácter internacional bajo la cobertura de los tratados, esta autoridad arriba a la conclusión de que el mismo es **infundado**, atento a los siguientes razonamientos:

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Octubre de 2000, tesis 1a./J. 26/2000, página 69.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

De acuerdo con el Título III, Compras del Sector Público, artículo 25 del Tratado de Libre Comercio México – Unión Europea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio del dos mil, señala:

“Título III - Compras del Sector Público

Artículo 25 – Cobertura

1. Este título aplica a cualquier ley, reglamento, procedimiento o práctica relativo a cualquier compra:
 - a) de las entidades listadas en el anexo VI;
 - b) de bienes de conformidad con el anexo VII, de servicios de conformidad con el anexo VIII, o de servicios de construcción de conformidad con el anexo IX;
 - c) cuando se estime que el valor del contrato que será adjudicado iguale o supere el valor de los umbrales señalados en el anexo X³.

1. El párrafo 1 está sujeto a las disposiciones del anexo XI.

2. Sujeto a las disposiciones del párrafo 4, cuando el contrato que una entidad vaya a adjudicar no esté cubierto por este título, no podrán interpretarse las disposiciones de este título en el sentido de abarcar a los componentes de cualquier bien o servicio de ese contrato.

3. Ninguna de las Partes preparará, elaborará ni estructurará un contrato de compra de tal manera que evada las obligaciones de este título.

4. Compras incluye adquisiciones por métodos tales como compra, arrendamiento o alquiler, con o sin opción de compra.

5. Compras no incluye:
 - a) acuerdos no contractuales ni forma alguna de asistencia gubernamental, incluso acuerdos de cooperación, transferencias, préstamos, infusiones de capital, garantías, incentivos fiscales y abasto gubernamental de bienes y servicios

³ El valor de los umbrales serán calculados y ajustados de conformidad con las disposiciones señaladas en el Anexo X.

otorgados a personas o a gobiernos estatales, provinciales y regionales; y

- b) la adquisición de servicios de agencias o depósitos fiscales, los servicios de liquidación y administración para instituciones financieras reglamentadas, ni los servicios de venta y distribución de deuda pública.”

Dicho pacto internacional resulta aplicable a la adquisición de bienes o contratación de servicios, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: **1)** que sea realizada por las entidades enlistadas en el anexo VI; **2)** que sean por un monto que iguale o supere el valor de los umbrales señalados en el anexo X; y **3)** respecto de los bienes del anexo VII o de los servicios del anexo VIII.

Ahora bien, las entidades enlistadas en el anexo VI, son las siguientes:

**Anexo VI: Entidades Cubiertas del Título III (referido en el artículo 25)
Parte A - Entidades cubiertas por México**

Sección 1 - Entidades del Gobierno Federal

(Versión auténtica sólo en español)

1. Secretaría de Gobernación, incluye:
 - 0— Centro Nacional de Desarrollo Municipal
 - 1— Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
 - 2— Consejo Nacional de Población
 - 3— Archivo General de la Nación
 - 4— Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana
 - 5— Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Distrito Federal
 - 6— Centro Nacional de Prevención de Desastres
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluye:
 - 0— Comisión Nacional Bancaria y de Valores
 - 1— Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
 - 2— Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
4. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, incluye:
 - 0— Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)
 - 1— Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
5. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, incluye:
 - 0— Comisión Federal de Telecomunicaciones
 - 1— Instituto Mexicano de Transporte
6. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
7. Secretaría de Educación Pública, incluye:
 - 0— Instituto Nacional de Antropología e Historia
 - 1— Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
 - 2— Radio Educación
 - 3— Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
 - 4— Consejo Nacional para la Cultura y las Artes



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

- 5— Comisión Nacional del Deporte
- 8. Secretaría de Salud, incluye:
 - 0— Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública
 - 1— Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea
 - 2— Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.
 - 3— Centro Nacional de Rehabilitación
 - 4— Consejo para la Prevención y Control de Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida (Conasida).
- 9. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, incluye:
 - 0— Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
- 10. Secretaría de la Reforma Agraria, incluye:
 - 0— Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
- 11. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, incluye:
 - 0— Instituto Nacional de la Pesca
 - 1— Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
- 12. Procuraduría General de la República
- 13. Secretaría de Energía, incluye:
 - 0— Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias
 - 1— Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
- 14. Secretaría de Desarrollo Social
- 15. Secretaría de Turismo
- 16. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- 17. Secretaría de la Defensa Nacional
- 18. Secretaría de Marina...”

De donde se desprende que tal como lo señala el promovente, la Secretaría de Gobernación es una de las entidades mexicanas sujetas al tratado internacional, de ahí que el primero de los requisitos previstos se encuentre satisfecho, esto es, que la compra sea llevada a cabo por alguna de las entidades sujetas al pacto internacional.

Por lo que respecta al segundo de los requisitos señalados en el tratado, consistente en que se trate de la compra de uno de los bienes cubiertos en el anexo VII, o respecto de los servicios cubiertos en el anexo VIII, del tratado, los cuales para pronta referencia a continuación se transcriben:

“Anexo VIII: Servicios Cubiertos (referidos en el artículo 25)

Parte A - Lista de servicios cubiertos por México

Este título aplica a todos los servicios listados a continuación, que sean comprados por las entidades listadas en la parte A del anexo VI.

566/2009

Nota: Con base en la Central Product Classification de la Organización de las Naciones Unidas (CPC)

CPC	Servicios profesionales
863	Servicios relacionados con la tributación (excluyendo servicios legales)
Servicios arquitectónicos	
86711	Servicios de asesoría y prediseño arquitectónico
86712	Servicios de diseño arquitectónico
86713	Servicios de administración de contratos
86714	Servicios mixtos de diseño arquitectónico y administración de contratos
86719	Otros servicios arquitectónicos
Servicios de ingeniería	
86721	Servicios de asesoría y consultoría de ingeniería
86722	Servicios de diseño de ingeniería para cimentación y construcción de estructuras
86723	Servicios de diseño de ingeniería para instalaciones mecánicas y eléctricas para construcciones
86724	Servicios de diseño de ingeniería para construcción civil
86725	Servicios de diseño de ingeniería para procesos industriales y producción
86726	Servicios de diseño de ingeniería no especificados en otro lugar
86727	Otros servicios de ingeniería necesarios en las fases de construcción e instalación
86729	Otros servicios de ingeniería
Servicios integrados de ingeniería	
86731	Servicios integrados de ingeniería para proyectos "llave en mano" de infraestructura de transporte
86732	Servicios integrados de ingeniería de proyectos para abastecimiento de agua y trabajos sanitarios en proyectos "llave en mano"
86733	Servicios integrados de ingeniería para los proyectos "llave en mano" de manufacturas
86739	Servicios integrados de ingeniería para otros proyectos "llave en mano"
8674	Servicios de planeación urbana y arquitectura del paisaje
Servicios de computación y conexos	
841	Servicios de consultoría relacionados con la instalación de hardware para computadoras
842	Servicios de instalación de software, incluyendo servicios de consultoría de sistemas y software, servicios de sistema de análisis, diseño, programación y mantenimiento
843	Servicios de procesamiento de datos, incluyendo servicios de procesamiento, tabulación, y servicios de administración de instalaciones
844	Servicios de base de datos
845	Servicios de mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo de oficina incluyendo computadoras
849	Otros servicios de computación
Servicios de bienes raíces	



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

821	Servicios de bienes raíces comprendiendo bienes inmuebles propios o arrendados
822	Servicios de bienes raíces sobre la base de cuotas o contratos.
Servicios de alquiler/arrendamiento sin operadores	
831	Servicios de arrendamiento o alquiler relativos a maquinaria y equipo sin operador, incluyendo computadoras
832	Servicios de arrendamiento o alquiler relativos a bienes muebles y domésticos (excluyendo en 83201, el alquiler de fonogramas pregrabados, cassettes de sonido, discos compactos y excluyendo en 83202, los servicios de alquiler relativos a cintas de video)

Otros Servicios Administrativos

Servicios de consultoría administrativa

86501	Servicios de consultoría administrativa general
86503	Servicios de consultoría administrativa en comercialización
86504	Servicios de consultoría administrativa de recursos humanos
86505	Servicios de consultoría administrativa de la producción
86509	Otros servicios de consultoría administrativa, incluyendo agrología, agronomía, administración agrícola y servicios de consultoría relacionados
8676	Servicios de pruebas y análisis técnicos incluyendo inspección y control de calidad
8814	Servicios conexos a la explotación forestal y silvicultura, incluyendo administración forestal
883	Servicios para la minería, incluyendo servicios de perforación y campo
Servicios relacionados con consultoría científica y técnica	
86751	Servicios de prospección geológica, geofísica y otros servicios de prospección científica, incluidos aquellos relacionados con la minería
86752	Servicios de topografía del subsuelo
86753	Servicios de topografía del suelo
86754	Servicios de cartografía
8861	Servicios de reparación conexos a productos
hasta	metálicos, a maquinaria y equipo incluyendo computadoras

8866	Y equipos de comunicación
874	Limpieza de edificios
876	Servicios de empaque
Servicios ambientales	
940	Servicios de alcantarillado y eliminación de desechos, sanidad y otros servicios de protección ecológica, incluyendo servicios de alcantarillado, servicios de protección a la naturaleza y el paisaje y otros servicios de protección ambiental no especificados en otro lugar
Hoteles y restaurantes (incluidos servicios de banquetes)	
641	Servicios hoteleros y otros tipos de alojamiento
642	Servicios de suministro de alimentos
643	Servicios de suministro de bebidas
Servicios de agencias de viajes y operadores de turismo	
7471	Servicios de agencias de viajes y operadoras de turismo

El promovente sostiene que también se encuentra satisfecho en virtud de que el objeto del procedimiento de licitación impugnado se ubica en el apartado relativo a Servicios de cómputo y conexos, CPC 843 y 844, esto es, *Servicios de procesamiento de datos, incluyendo servicios de procesamiento, tabulación, y servicios de administración de instalaciones*, así como *servicios de base de datos*.

Ahora bien, la convocante, al rendir su informe circunstanciado señaló que el objeto de la licitación corresponde a un **servicio público**, en virtud de que:

“Uno de los principales objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, es garantizar el derecho a la identidad y optimizar el ejercicio de derechos y obligaciones a la población a través de la instrumentación del Registro Nacional Ciudadano y la Cédula de Identidad Ciudadana, lo cual se traduce en la instalación del Servicio Nacional de Identificación Personal SNIP.

Tratándose, por tanto de un **Servicio Público que brindará el Estado a fin de dotar a toda la población de un instrumento básico de identificación**, llevando implícito diversos servicios de procesamiento automático de datos y telecomunicaciones, incluyendo almacenamiento, Transición, Acompañamiento, Administración y Monitoreo, entre otros; servicios que no se encuentran cubiertos por los Tratados de Libre Comercio, tal como se puede observar en el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), que en su Anexo XI: Notas Generales, Parte A, Sección 2, numeral 2 señala: “Este título no aplica a los servicios públicos (incluyendo los servicios de telecomunicación, transmisión, agua o energía”, exceptuando de esta manera en su cobertura el Servicio (sic) a contratar.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

...
En conclusión, el servicio objeto la (sic) licitación que nos ocupa, se encuentra exento de la aplicación del Tratado invocado por la inconforme y por tanto no se cumplen las hipótesis señaladas para convocarla como internacional bajo la cobertura de los tratados, ya que si bien la Secretaría de Gobernación está sujeta en general por los capítulos de compra de los tratados de libre comercio para algunos bienes y servicios y, el presupuesto de la licitación supera los umbrales establecidos en los mismos, el servicio de que se trata no está cubierto como en la especie sucede, en que solo se cumplen dos de los requisitos mencionados, en consecuencia, legalmente no se actualiza la obligatoriedad para el Estado Mexicano...” (El énfasis es añadido).

De ahí que en términos de lo dispuesto en el anexo XI, Parte A – Notas generales y excepciones aplicables a la oferta de México establecida en los anexos VI a XI, Sección 2, Disposiciones Permanentes, del tratado internacional invocado, no resulten aplicables al caso concreto.

En ese orden de ideas y del análisis de los documentos que integran la convocatoria a la licitación, concretamente de la descripción de los servicios contenida en la ficha técnica y que en lo que aquí interesa a continuación se transcribe:

“...Se requiere asociar la identidad jurídica de la persona con su identidad biométrica, esta última se generará a partir de las bases de datos de las dependencias, entidades de la administración pública y de las que se generen cuando se realice la captura en los módulos de registro de las personas conforme al Manual de Captura de Información y al Manual de Intercambio de Información publicados en el Diario Oficial de la Federación del 21 de septiembre del 2006, a las actualizaciones del mismo y a lo especificado en la presente ficha técnica –a dichas dependencias y entidades se les referirá en adelante como las DR’s- o por las DR’s que realicen el trámite de la solicitud de la Cédula de Identidad (CI) de la DGRNPIP. Con la información biométrica se determinará mediante un Sistema Automatizado de Identificación Biométrica (SAIB) un número único de identificación biométrica (NUIB), el cual se asociará a la Clave única del

Registro Nacional de Población (CURP) de la persona. Una vez que se determine la asociación se procederá a enviar la información necesaria para emitir la Cédula de Identidad de la persona, la cual le será entregada por la DR, para que a su vez, le sea entregada a la persona. La solución que proporcionará el licitante será denominada en adelante como el Servicio Nacional de Identificación Personal (SNIP)”

Esta autoridad advierte que el objeto de la licitación consiste en la adquisición de la solución automatizada denominada **Servicio Nacional de Identificación Personal, cuyo fin último es proporcionar a los habitantes mexicanos de una cédula de identidad**, documento que se elaborará a partir de una serie de datos e información biométrica que proporcione la convocante.

Así las cosas, toda vez que el **Servicio Nacional de Identificación Personal (SNIP)**, en términos de lo dispuesto en el artículo 36, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso artículo 27, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación se transcriben:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

“Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son **servicios de interés público**, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley...”

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:

“**Artículo 27.-** A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

V. Manejar el servicio nacional de identificación personal;”

Constituye, por disposición de nuestra Carta Magna, **un servicio de interés público y responsabilidad del Estado Mexicano**, el cual es competencia exclusiva de la Federación y



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

se desarrolla por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Ello es así, considerando que en México, doctrinalmente, desde el punto de vista amplio, el servicio público *“es la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva, mientras éstas subsistan”* o bien, que desde el punto de vista restringido, *“es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por sí directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras ésta subsista”*.

Definiciones ambas que si bien no son únicas, sí establecen las notas características que nuestros Tribunales han establecido como esenciales para considerar cuando un servicio tiene la naturaleza de público, mismas que consisten en: 1) es una actividad prestacional que proporciona directamente el Estado o bien a través de una persona de derecho privado a través de las figuras de concesión o autorización; 2) se brinda al público en general, esto es que toda persona física nacional o extranjera tenga acceso a la prestación del servicio; y 3) encaminado a satisfacer de manera ininterrumpida una necesidad colectiva.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis XV.4o.8 A, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, del Décimo Quinto Circuito, correspondiente a la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, página 1538, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS.- Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la

administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.”

Lo anterior, permite a esta autoridad concluir que el servicio nacional de identificación personal goza de las características esenciales del servicio público, pues se brinda exclusivamente por el Estado a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, de la Secretaría de Gobernación, luego, satisface plenamente el primero de los elementos definitorios señalados en el párrafo que precede.

Asimismo, se brinda al público en general, pues busca la inscripción en el Registro de todos los individuos residentes en territorio mexicano, sean nacionales o extranjeros, mayores o menores de edad, se encuentra encaminado a satisfacer una necesidad colectiva, esto es, dotar a todas las personas físicas que residen en el país de la denominada cédula de identidad ciudadana, documento que constituye la prestación material que recibirá la población y que les permitirá certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

Bajo esa tesitura, esta autoridad arriba a la conclusión de que, tal como lo señala la convocante en su informe circunstanciado, **los servicios objeto de la misma constituyen un servicio público** que implica proporcionar:

“...una solución en conjunto que debe considerar el análisis, diseño, arquitectura e implementación, infraestructura de hardware, software y base de datos (con sus actualizaciones y mantenimientos), administración y operación del SNIP, así como recepción, envío, procesamiento, almacenamiento y respaldo de la información, instalación y puesta a punto,



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

hospedaje, servicio de telecomunicaciones, seguridad, monitoreo y administración, acompañamiento y la integración de bases de datos y aplicaciones de la Dirección General de Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

De donde se desprende que si bien, como lo precisa el inconforme incluye servicios de base de datos y procesamiento de los mismos; también requiere, como lo precisa la convocante en su informe circunstanciado:

- a) Servicio de servidores;
- b) Servicio de almacenamiento;
- c) Servicio de telecomunicaciones;
- d) Servicio de integración de aplicaciones actuales;
- e) Servicio de centro de datos;
- f) Servicio de seguridad de la información;
- g) Mesa de servicio;
- h) Respaldo y recuperación;
- i) Servicio de administración y monitoreo; y
- j) Servicio de soporte y mantenimiento.

Elementos interrelacionados que tienen por objeto la prestación de un servicio complejo que per se requiere la integración y coordinación de más de un elemento con características distintas, de ahí que la naturaleza jurídica del servicio en sí se determine por su fin último, esto es, atendiendo a la característica distintiva y principal del mismo y analizando en conjunto la totalidad de los elementos que lo integran y no aisladamente alguno de ellos como erróneamente pretende hacerlo valer el inconforme.

Por lo anterior, toda vez que conforme al Anexo XI Anexo XI: Parte A - Notas generales y excepciones aplicables a la oferta de México establecida en los anexos VI al X, Sección 2 -

Disposiciones Permanentes, del TLCUE, que en lo que aquí interesa dispone:

“Sección 2 - Disposiciones Permanentes

1. Este título no aplica a las compras efectuadas:
 - (a) con miras a la reventa comercial por tiendas gubernamentales;
 - (b) de conformidad con los préstamos de instituciones financieras regionales o multilaterales en la medida en que dichas instituciones impongan diferentes procedimientos (excepto por requisitos de contenido nacional);
 - (c) entre una y otra entidad de México; ni
 - (d) para la compra de agua y el suministro de energía o combustibles para la producción de energía.
2. ***Este título no aplica a los servicios públicos (incluyendo los servicios de telecomunicación, transmisión, agua o energía). (Énfasis añadido)***
3. Este título no aplica a ningún servicio de transporte, incluyendo: transporte terrestre (CPC 71); transporte marítimo (CPC 72); transporte aéreo (CPC 73); transporte de apoyo y auxiliar (CPC 74); telecomunicaciones y postales (CPC 75); servicios de reparación de otro equipo de transporte sobre una cuota o una base contractual (CPC 8868).
4. Este título no se aplica a la compra de servicios de transporte que formen parte de, o sean conexos a un contrato de compra.
5. Este título no aplica a los servicios financieros; servicios de investigación y desarrollo; y administración y operación de contratos otorgados a centros de investigación y desarrollo que opere con fondos federales, o relacionados con la ejecución de programas de investigación patrocinados por el gobierno....”

Las disposiciones de dicho pacto internacional, no son aplicables en tratándose de servicios públicos, luego, en razón de que como ha quedado señalado en los párrafos que preceden, por **mandato Constitucional** el servicio nacional de identificación personal es un servicio público, es evidente que los servicios objeto de la licitación que se impugna se encuentran excluidos del tratado internacional invocado por el promovente, de ahí que el motivo de inconformidad en estudio devenga infundado.

- ***La convocante contraviene lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público***



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

Ahora bien, por lo que respecta al segundo motivo de inconformidad hecho valer en contra de la convocatoria, consistente en que la convocante incumple lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al convocar a una licitación nacional cuando la tecnología biométrica requerida es de origen extranjero y que no existen fabricantes de nacionalidad mexicana que cumplan con los requisitos establecidos, concretamente los consistentes en las certificaciones y experiencia solicitada, esta autoridad arriba a la conclusión de que el mismo **es infundado**, por lo siguiente:

La promovente sostiene que la tecnología biométrica requerida es de origen extranjero, sin embargo, no ofreció medio de prueba alguno que sustente sus manifestaciones, siendo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al presente asunto, que a continuación se transcriben:

“Artículo 66.- La inconformidad deberá presentarse por escrito, directamente en las oficinas de la Secretaría de la Función Pública o a través de Compranet.

...

El escrito inicial contendrá:

...

IV. Las pruebas que ofrece y que guarden relación directa e inmediata con los actos que impugna.

Artículo 81.- *El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.”*

El promovente debió no sólo señalar los hechos que le consten y en que funda su acción, sino ofrecer y aportar las pruebas pertinentes para acreditar, en su caso, que la tecnología biométrica es de origen extranjero; lo que al no haber acontecido en la especie, conlleva a que

sus manifestaciones sean meras apreciaciones de carácter subjetivas e insuficientes para desvirtuar la legalidad de los actos impugnados, máxime que conforme al acta levantada con motivo de la presentación y apertura de proposiciones, celebrada el diecisiete de noviembre de dos mil nueve (fojas 1841 a 1854 del tomo III del expediente), se advierte que nueve empresas nacionales presentaron propuesta técnica y económica e incluso, una de ellas resultó adjudicada.

Es aplicable por analogía al presente caso, el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en la Tesis emitida en la Octava Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, Septiembre de 1993, página 291 y que es del tenor siguiente:

“PRUEBA CARGA DE LA. La carga de la prueba incumbe a quien de una afirmación pretende hacer derivar consecuencias para él favorables, ya que justo es que quien quiere obtener una ventaja, soporte la carga probatoria. En consecuencia, el actor debe justificar el hecho jurídico del que deriva su derecho. Así, la actora debe acreditar la existencia de una relación obligatoria. En el supuesto de que se justifiquen los hechos generadores del derecho que se pretende, la demandada tiene la carga de la prueba de las circunstancias que han impedido el surgimiento o la subsistencia del derecho del actor, puesto que las causas de extinción de una obligación deben probarse por el que pretende sacar ventajas de ellas.

En abono a lo anterior, es de señalar que conforme al principio de presunción de legalidad del que gozan los actos administrativos, resulta indispensable que la parte a quien le perjudique y que en su caso, pretende obtener la nulidad del mismo, no sólo exprese de forma concreta las razones por las que, a su juicio, debe decretarse la nulidad del acto que impugna, sino también, ofrezca medios de prueba que acrediten sus aseveraciones, lo que en la especie no aconteció, de ahí que sus manifestaciones carezcan de sustento alguno, en la porción del agravio en estudio.

- ***La licitación contraviene el artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público***



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

Respecto al motivo de inconformidad, consistente en que la convocatoria a la licitación contraviene el artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que establece que cuando las dependencias y entidades requieran obtener bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica, deberán utilizar el criterio de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio; sin embargo, a pesar de que el objeto de la licitación consiste precisamente en la adquisición de bienes y servicios a que refiere dicho precepto, la convocante eligió utilizar el criterio de evaluación binaria mediante el cual se adjudica a quien cumpla con los requisitos establecidos y oferte el precio más bajo, el mismo también deviene infundado, atento a los razonamientos siguientes:

El artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en la parte que aquí interesa dispone:

“Artículo 36. Las dependencias y entidades para la evaluación de las proposiciones deberán utilizar el criterio indicado en la convocatoria a la licitación.

En todos los casos las convocantes deberán verificar que las proposiciones cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria a la licitación; **la utilización del criterio de evaluación binario, mediante el cual sólo se adjudica a quien cumpla los requisitos establecidos por la convocante y oferte el precio más bajo, será aplicable cuando no sea posible utilizar los criterios de puntos y porcentajes o de costo beneficio.** En este supuesto, la convocante evaluará al menos las dos proposiciones cuyo precio resulte ser más bajo; de no resultar éstas solventes, se evaluarán las que les sigan en precio.

Cuando las dependencias y entidades requieran obtener bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica, deberán utilizar el criterio de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio.

Las condiciones que tengan como propósito facilitar la presentación de las proposiciones y agilizar la conducción de los actos de la licitación, así como cualquier otro requisito cuyo incumplimiento, por sí mismo, o deficiencia en su contenido no afecte la solvencia de las proposiciones, no serán objeto de evaluación, y se tendrán por no establecidas. La inobservancia por parte de

los licitantes respecto a dichas condiciones o requisitos no será motivo para desechar sus proposiciones...”

De lo transcrito se colige que las dependencias y entidades deberán utilizar el criterio de evaluación binario, cuando no sea posible utilizar el criterio de puntos y porcentajes o de costo beneficio.

Ahora bien, de acuerdo con el oficio circular número UNCP/309/TU/00412/2009, de veintitrés de junio de dos mil nueve, por el que la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, de la Secretaría de la Función Pública, autoridad competente para interpretar las normas de contratación pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, emite las *Directrices para la aplicación de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para efecto de facilitar la contratación que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, entre tanto se expiden los Reglamentos correspondientes y demás disposiciones administrativas; en cuya directriz tercera, inciso g, establece lo siguiente:

“Con las reformas a la LAASSPP, se privilegia el uso de los mecanismos de evaluación por “puntos y porcentajes” y de “costo beneficio” en lugar del “binario”, por lo que ahora será necesario que el área de contratación justifique las razones por las cuales este último se debe utilizar en un procedimiento y no pueden utilizarse los primeros. Será aplicable la evaluación binaria en aquellos casos en los cuales la dependencia o entidad adquiera bienes o servicios cuyas especificaciones técnicas estén perfectamente determinadas o estandarizadas y así se puedan obtener de los proveedores y por tanto la experiencia del proveedor u otras características o requisitos no sean necesarias ni sean materia de evaluación.”

En los procedimientos de contratación, las entidades y dependencias deberán dar preeminencia al uso de los mecanismos de evaluación por puntos y porcentajes y de costo beneficio respecto del criterio binario; sin embargo, podrán llevar a cabo una evaluación binaria en los siguientes casos: a) siempre que exista previa justificación para optar por dicho criterio; b) cuando se adquieran bienes y servicios cuyas especificaciones técnicas estén perfectamente



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

determinadas o estandarizadas y susceptibles de adquirirse de esa forma directamente de los proveedores; y c) la experiencia del proveedor u otras características o requisitos no sean necesaria ni sean materia de evaluación.

En la especie, de acuerdo con la copia certificada del *ANÁLISIS PARA LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL PROYECTO “SERVICIO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN PERSONAL (SNIP)”*, remitido por la convocante mediante oficio número DGRMSG/162/2010, mismo que obra a foja 362 del expediente y que en lo que aquí interesa dice:

**“ANÁLISIS PARA LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL
PROYECTO SERVICIO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN
PERSONAL (SNIP)**

En relación a la solicitud de la Dirección General Adjunta Técnica, dependiente de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (DGRNPIP) se considera que para el proyecto denominado Servicio para la Implementación del Servicio Nacional de Identificación Personal (SNIP), le puede resultar aplicable el criterio de evaluación binario, como sigue:

- a. ALGORITMOS. El conjunto de algoritmos, se pueden considerar como la columna vertebral del Sistema nacional de Identificación Personal (SNIP).

Un algoritmo es un conjunto ordenado y finito de operaciones que permiten hallar la solución de un problema. En nuestro caso, es el método utilizado para convertir la información biométrica de las personas en datos únicos con formato digital que serán almacenados y administrados por un sistema. El Estado

Mexicano tiene la obligación de asegurarse que la información biométrica de cada persona sea única. Para ello, será exigible que la funcionalidad y confiabilidad de dichos algoritmos, sean aseguradas a partir de cabal cumplimiento de los estándares internacionales vigentes, mismos que se acreditan con un certificado internacional específico. En este tema, la evaluación de las propuestas no deberán admitir cumplimientos parciales. Categóricamente: si tiene el certificado CUMPLE; si no tiene el certificado, NO CUMPLE.

Los certificados mínimos a requerir, son los siguientes:

- i. Huella. ISO/IEC 19794-4 2005: Finger Image Data (anexo 1); ANSI INCITS 381-2004 Finger Image Based Data Interchange Format (anexo 2); WSQ: Finger Print Image Compression (anexo 3)
 - ii. Rostro. ISO/IEC 19794-5: Face Image Data for data interchange (anexo 4);
 - iii. Iris. ISO/IEC 19784-6: iris Image Data interchange format (anexo 5); ANSI INCITS 379-2004: Iris Image interchange format (anexo 6).
 - iv. De integración y/o fusión de los datos biométricos. ANSI/NIST —ITL 1-2007 (anexo 7) y ANSI/NIST —ITL-2008 (anexo 8)
- b. La necesidad de establecer una estrategia única para registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y la de los mexicanos que radican en el extranjero, llevo al Estado Mexicano a definir las disposiciones que regulan a las diferentes instancias de gobierno que intervienen en la captura y el intercambio de este tipo de datos, que se materializo en los siguientes documentos anexo 9):
- i. Manual de captura de información, en este se establece el marco de referencia que define los requerimientos de información que deben captar las instancias de gobierno en sus procesos de registro.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

- ii. Manual de intercambio de información, se establece en su contenido los mecanismos necesarios para que las instancias e captura remitan sus datos a la Dirección General del Registro Nacional de Población.
- iii. A continuación se da la referencia de los documentos normativos, cuyas recomendaciones y requerimientos, sirvieron como base en la elaboración de este ordenamiento.
 - a. ANSI/NIST-ITL 1-2000, "Data format for the Interchange of Finger print Information".
 - c.2 SO 8859-1 Conjunto de caracteres Latin-1.
 - c.3 ISO 3166: Code for the Representation of Names of Countries", Código para la representación de nombres de países.
 - c.4 Data Format for the Interchange of Fingerprint, Facial & Scar Mark & Tattoo (SMT) Information, ANSI/NIST-ITL 1-2000, October 2004, V.4.22
 - c.5 INTERPOL Implementation of the ANSI/NIST Standard, ANSI/NIST-CSL 1-1 993
 - c.6 WSQ Grey-Scale Fingerprint Image Compression Specification, IAFIS-IC-01 10, V3
 - c.7 CJIS/FBI IASFIS-IC-01 10
 - c.8 CJIS-RS 0010 c.9 BioAPI Specification version 1.1
 - c,10 Óptica biométrica certificada IQS/FBI.
 - c.11 "Best Practice Recommendation for the Capture of Mugshot&' versión 2.0 emitido por el NIST

Necesariamente el requerimiento de la convocatoria deberá exigir la observancia total de los requisitos establecidos en ambos

manuales, sin que pueda ser omitido ninguno de ellos, ni alguna de sus partes, por lo que nos ubicamos forzosamente en el supuesto de evaluación binaria para este requisito. Categóricamente: si observa cada requisito de los contenidos en los Manuales, uno por uno, CUMPLE; si no observa cada requisito de los contenidos en los Manuales, uno por uno, NO CUMPLE.

- c. El grado de madurez en el desarrollo del sistema, debe de asegurar al Estado Mexicano, el manejo eficiente del proyecto. Para ello es imprescindible que acredite su capacidad de madurez del modelo integrado mediante un certificado internacional de nivel IV (Sistema Cuantitativamente Gestionado. Es decir que el software se desarrolle basado en procesos definidos, utilizando técnicas cuantitativas³ del Capability Maturity Model integrated —CMMi- (anexo 10) Categóricamente: si tiene el certificado CUMPLE; si no tiene el certificado, NO CUMPLE.
- d. Clasificación SITE. El lugar físico en donde se ubiquen los equipos y sus componentes requeridos para soportar la correcta funcionalidad del sistema en su totalidad, es imprescindible cumplir con un nivel de servicio claramente estandarizado, que se encuentra cubierto por la norma internacional TIER 3 (anexo 11), Categóricamente: si acredita el nivel indicado CUMPLE; si no acredita el nivel indicado, NO CUMPLE.
- e. SERVICIOS WEB. El intercambio de información por Internet entre Dependencias) esta perfectamente descrito en el Manual de Intercambio de Información ya referido en el apartado III, Desde el punto de vista evaluación los servicios están referidos a estándares perfectamente definidos susceptibles de acreditarse mediante certificados, por lo que no es posible admitir cumplimiento parciales y por lo tanto es susceptible de ser evaluado de manera binaria. Categóricamente: si presenta el certificado indicado CUMPLE; si no acredita el certificado indicado, NO CUMPLE.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

- i. Basic Profile 1.1 del 2006, emitido por el WS-i (anexo 12)
- f. **BASE DE DATOS:** Para esta licitación se deberá asegurar la confiabilidad de la información, por lo que se recomienda la utilización del mismo manejador de bases de datos con el que actualmente opera RENAPO, al estar perfectamente especificadas y definidas las características de este manejador de base de datos, su cumplimiento debe ser evaluado de manera binaria, si acredita la funcionalidad solicitada CUMPLE; si no acredita la funcionalidad indicada, NO CUMPLE.

SEGURIDAD: Toda arquitectura tecnológica requiere de medidas que brinden seguridad a las diferentes aplicaciones y servicios que maneja, para el caso del SNIP, donde se alojaran los datos biométricos de los mexicanos, estas medidas deben cumplir con el más alto nivel de protección de datos, interoperabilidad e invulnerabilidad, a este efecto en la industria se encuentran definidos claramente los siguientes estándares:

- i. ISO IEC 17799: 2005 Information Technology Security Techniques (anexo 13)
- ii. ISO IEC 27001: 2005 Information Security Management Systems (anexo 14)

Por lo anterior el requerimiento en la ficha técnica, se reducirá a verificar si a propuesta acredita con los certificados correspondientes, el cumplimiento de los estándares anotados, esto es la evaluación de este requisito es objetivamente binaria, ya que como hemos dicho si presenta el certificado del estándar CUMPLE, si no presenta el certificado del estándar NO CUMPLE.

Adicionalmente, debo señalar que al tratarse un servicio con un número considerable de componentes a evaluar (más de 100), la

complejidad que representaría el Criterio de Evaluación por puntos y porcentajes, o de Costo Beneficio, sería considerable, potencializando un riesgo de mayor discrecionalidad.

Por otra parte el servicio a licitar ya es conocido en la industria Nacional de Tecnologías de la Información y los requerimientos solicitados en la ficha técnica emitida por el Registro Nacional de Población cuentan con especificaciones perfectamente determinadas por lo que no implica innovación o una alta especialidad técnica ya que se apega a estándares de observancia general en la mencionada industria.”

A la documental antes transcrita se le otorga pleno valor probatorio, con fundamento en los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia según lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, lo cual permite que esta autoridad advierta que la convocante **sí** justificó su determinación de utilizar el criterio de evaluación binario dentro del procedimiento de licitación impugnado, contrariamente a lo aducido en el agravio en estudio, pues para ello se fundó en la **cantidad de componentes a evaluar, la complejidad de los mismos y la necesidad de que cada elemento cumpla con la totalidad de los requisitos solicitados**, pues sólo así se garantiza la interoperabilidad de todos los elementos que conforman la solución requerida y no así el funcionamiento aislado de los componentes que integran cada uno los dispositivos que conforman dicha solución.

Pretender lo contrario, llevaría al absurdo de que la convocante adquiera elementos, equipos y/o dispositivos que en lo individual resultan de la mejor calidad y tecnología ofertada, pero que no por ello garantizan su interoperabilidad, esto es, que sean compatibles, funcionen conjuntamente y permitan el cumplimiento de los fines de la licitación, pues reiterando, los servicios solicitados requieren la integración y funcionamiento conjunto de una gran variedad de sistemas de naturaleza diferente e inclusive de diversos fabricantes.

No es óbice a lo anterior, que el inconforme haya aducido en su escrito visible a foja 559 a 561 de autos, lo siguiente:



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

Que en la Octava Sesión Extraordinaria del Subcomité Revisor de Bases de la Secretaría de Gobernación, celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, se acordó en forma expresa que la metodología que se utilizaría es precisamente la de puntos y porcentajes; que dicho Subcomité no autorizó solicitud de opiniones en contrario o cambio alguno al respecto; que la convocante de manera unilateral y sin contar con autorización o facultades decidió cambiar el método de evaluación a binario, apoyándose en una opinión emitida por el Director de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información del Área Usuaría, lo cual incluso carece de fundamento y motivo; que el oficio DGTI/DT/387/2009, el mismo consta de hojas sin membrete, fecha, número de oficio y firma, convirtiéndolo en inexistente, oficio que resulta importante en virtud de que en él supuestamente se justifica el criterio de evolución binario, incluso, en los anexos donde la convocante desahogó el requerimiento de pruebas para mejor proveer anexó varios documentos redactados en idioma distinto al castellano, sin contar con traducción simple del mismo, lo cual también hace nula dicha documentación.

Al respecto, se determina que esas manifestaciones del inconforme no logran desvirtuar que el criterio de evaluación binario empleado en el procedimiento licitatorio impugnado se encuentre sustentado.

Para justificar la postura precedente, es importante tener presente que en la Octava Sesión Extraordinaria del Subcomité Revisor de Bases de la Secretaría de Gobernación, celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil nueve, en un primer momento se mencionó que el criterio de evaluación sería el de puntos y porcentajes, tal como se desprende del Acuerdo en cuestión, visible a foja 352 del cuaderno en que se actúa., que en su parte conducente dice:

ACUERDO

(...)

1. LA FICHA TÉCNICA DEBERÁ CONTENER LA METODOLOGÍA QUE SE UTILIZARÁ, (EN ESTE CASO ES POR PUNTOS Y PORCENTAJES). ASÍ COMO LA PENALIZACIÓN QUE

CONSISTIRÁ EN 0.01% POR CADA DOS MINUTOS DE ATRASO.

(...)

Sin embargo, la situación en comento, fue modificada en atención a los oficios números DGAT/410/049/2009 y DGTI/DT/389/2009, de fechas dieciocho de septiembre de dos mil nueve y veintiuno siguiente, respectivamente, los cuales para pronta referencia dicen:

UC2161

Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos
 Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal
 Dirección General Adjunta Técnica
 DGAT/410/ 049 /2009

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB

México, D. F., a 18 de septiembre de 2009
 "2009, Año de la Reforma Liberal"


ING. WILLIAM JOSEPH KELLEHER HERNÁNDEZ
 DIRECTOR GENERAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN
 Presente.

En la sesión del Comité Revisor de Bases del día de hoy se acordó, que con base en el artículo 36, fracción III de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se incluyera en la documentación presentada la matriz de evaluación del proyecto por puntos y porcentajes, por lo que me permito solicitar su opinión respecto de que el proyecto del Servicio Nacional de Identificación Personal se encuentre en el supuesto mencionado.

Por otro lado, se cuestionó la adquisición de un equipo con marca específica. Someto a su consideración que, con objeto de subsanar esta observación se elimine de la ficha técnica el requerimiento de ese equipo.

Sin más por el momento, agradezco de antemano la atención que se sirva dar al presente.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO TECNICO



MTR. JUAN IGNACIO MARTÍNEZ VALDEZ

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
 OFICIALÍA MAYOR
RECIBIDO
 18 SEP 2009
 DIRECCIÓN GENERAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN
 CONTROL DE GESTIÓN
 ANEXOS ___ RECIBE *OC* HORA 17:40

C.c.p. Lic. Carlos Raúl Anaya M.- Director General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.- Presente.
 Lic. Roberto Martínez Elhore.- Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales.- Presente.
 JIMV/GECD/marr.

0001

Av. Paseo de la Reforma # 99, piso 15, Col. Tabacalera, Del. Cuauhtémoc
 México, D. F. 06030
 t. +52 (55) 5128 0000 ext. 11523 e-mail: jimartinez@segob.gob.mx www.gobernacion.gob.mx



**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

OFICIALÍA MAYOR
Dirección General
de Tecnologías de la Información

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO NACIONAL
DE POBLACIÓN E IDENTIFICACIÓN PERSONAL
DIRECCIÓN GENERAL

21 SEP 2009
RECIBIDO

NOMBRE: _____ HORA: 10:10 No.: _____



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SEGOB

Oficio No. DGTI/DT/387/2009

Acuse
JUAN IGNACIO MARTÍNEZ VALDEZ
Director General Adjunto Técnico del Registro Nacional de Población e Identificación Personal
Presente.

México, D. F. a 21 de septiembre de 2009

En respuesta a su oficio No. **DGAT/410/049/2009** con fecha 18 de septiembre de 2009 me permito comentarle que el proyecto "Servicio Nacional de Identidad Personal" cuenta con especificaciones técnicas perfectamente determinadas y estandarizadas, por lo tanto, de acuerdo al inciso g de la tercera directriz del oficio circular No. UNCP/309/TU/00412/2009 emitido el 23 de junio de 2009 por la Secretaría de la Función Pública en el que se establecen las Directrices para la aplicación de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es aplicable una evaluación binaria.

Por otro lado le confirmo que es posible eliminar de la Ficha Técnica el requerimiento de un equipo con marca específica.

Sin otro particular por el momento, me es grato enviarle un saludo cordial.

Atentamente

[Handwritten signature]

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
Dirección General del
Registro Nacional de Población e
Identificación Personal
21 SEP 2009
RECIBIDO
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA TÉCNICA

RECIBIDO
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
21 SEP 2009
FOLIO 10:53 A.M.
DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES

Alejandro Cuevas Ruiz
Director de Telecomunicaciones de la Dirección General de Tecnologías de la Información.

C.c.p. Lic. Carlos Raúl Anaya M.- Director General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.- Presente
Lic. Roberto Martínez Elhore.- Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales.- Presente

• **06. 0002**

2009 Año de la Reforma Liberal"

Abraham González No. 49, Edif. "L", PB, Col Juárez, Deleg. Cuauhtémoc, México, D.F. 06600

Descripción	\$102,000,000	\$184,850,000	\$85,000,000	\$113,230,912	\$78,700,000
	ACCENTURE	SCITUM	UNYSIS	IBM	L1
Funcionamiento SAIB	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Conversión de información en formato NIST por parte de la DR	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Cotejo biométrico	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Asociar NUIB con CURP	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Implementar un módulo de seguimiento de los registros que estén en investigación.	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Implementar herramientas administrativas	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Implementar Servicios Web	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Análisis, diseño e implementación de la BDNIB y la BDNCI	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Actualización y sincronización con las bases de datos de la BDNCURP, BDNRC y BDNV	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Prueba piloto	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Implementar herramienta de auditoría y reportes	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Ambiente de desarrollo/pruebas y pre-producción de todo el SNIP	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Implementar el mecanismo de secreto compartido	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Desarrollo de aplicaciones o integración de las licencias de uso de software que sean necesarias	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Entrega y Optimización de la Infraestructura	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Análisis, diseño, entrega y puesta a punto de los servicios del SNIP	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Servidores	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Base de datos	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Almacenamiento	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Telecomunicaciones	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Transición	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Acompañamiento	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Operación y Administración del SAIB	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Integración de las Bases de Datos y Aplicaciones de la DGRNPIP	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Centro de Datos	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Seguridad	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Mesa de Servicios	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Respaldo y Recuperación	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Administración y Monitoreo	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Servicio de Soporte y Mantenimiento	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Programa de Seguridad Informática	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Políticas de seguridad y confidencialidad.	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Entregables	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Estandáres	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Plan de Trabajo y la Metodología de Administración del Proyecto	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
Experiencia	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple

0.

0003

Mtro. Juan Ignacio Martínez Valdez
 Director General Adjunto Técnico DGRNPIP

Como se ve, la Dirección General de Registro Nacional de Población e Identificación Personal (Director General Adjunto Técnico) solicitó opinión al Director de Telecomunicaciones de la Dirección General de Tecnologías de la Información, dependiente de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Gobernación, a efecto de que se pronunciara si el Proyecto del Servicio Nacional de Identificación Personal se encontraba en el criterio de evaluación de puntos y porcentajes; en atención a dicha solicitud, la segunda de las autoridades en mención informó a la primera



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

que el criterio a seguir sería el **binario** toda vez que el proyecto “Servicio Nacional de Identidad Personal” cuenta con especificaciones técnicas perfectamente determinadas y estandarizadas, y para soportar dicha aseveración anexó un documento en el que se describen componentes del servicio, tal como quedó demostrado con la transcripción que antecede.

En ese orden de ideas, debe decirse que con fecha posterior a la Octava Sesión Extraordinaria del Subcomité Revisor de Bases de la Secretaría de Gobernación, la convocante cambió el criterio de evaluación que en un principio había mencionado, esto es, de puntos y porcentajes a binario, de ahí que no exista la ilegalidad aducida.

Además, debe indicarse que el cambio de criterio transcurrió con fecha anterior a la publicación de la convocatoria a la Licitación Pública Mixta Nacional número SG-N-DA-11/09, compranet 00004001-009-09, pues el oficio que sustentó el cambio de criterio de evaluación fue de veintiuno de septiembre de dos mil nueve y la convocatoria se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el veinticuatro siguiente, de ahí que la justificación sea legal en razón de que fue previo al inicio del procedimiento licitatorio; máxime cuando -como ya se indicó- el proyecto “Servicio Nacional de Identidad Personal” cuenta con especificaciones técnicas perfectamente determinadas y estandarizadas.

Por otra parte, es inexacto el argumento del inconforme cuando aduce que el oficio DGTI/DT/387/2009, no se encuentra membretado, sin fecha, sin número de oficio y firma, convirtiéndolo en inexistente, pues contrariamente a ello, de la simple vista al oficio en cuestión se desprende que sí está membretado, con fecha, con número de oficio y firma del servidor público que lo emite.

Tampoco depara perjuicio a la inconforme el hecho de que en los anexos allegados al desahogó de requerimiento de pruebas para mejor proveer existen varios documentos redactados en idioma distinto al castellano, sin contar con traducción simple del mismo, ello es así, en la medida en que esos documentos no sirvieron de sustento para determinar el carácter

de la licitación en estudio, mucho menos se advierte cuál sería el perjuicio ocasionado cuando, se reitera, no son tomados en cuenta por parte de la convocante.

No pasa inadvertido para esta unidad administrativa lo alegado en el sentido de que el servidor público que lo suscribe carece de facultades legales para emitir la opinión respecto del cambio de criterio de evaluación, pues tal argumento es insuficiente para acreditar su dicho, pues no basta con señalar que no se tienen facultades legales para emitir el cambio de criterio, pues esa manifestación constituye un argumento dogmático, ya que no aporta a esta unidad administrativa elementos de convicción que lleven a demostrar que el servidor público que suscribió el oficio de mérito tiene o no facultades, considerar lo contrario, implicaría suplir la deficiencia del argumento en estudio, lo cual no es acertado en sede administrativa dado que la inconformidad es de estricto derecho.

3) Argumentos tendientes a desvirtuar las juntas de aclaraciones:

a) Las juntas de aclaraciones violan el segundo párrafo del artículo 33 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

Respecto del motivo de inconformidad consistente en que las juntas de aclaraciones violan el segundo párrafo del artículo 33 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, toda vez que la convocante no dio respuesta de forma clara y precisa a las preguntas de los licitantes, lo cual queda evidenciado con el hecho de que se presentaron aproximadamente 3,000 preguntas con múltiples referencias cruzadas e incluso a aclaraciones a las bases y preguntas formuladas con posterioridad a dichas aclaraciones, situación que genera un alto grado de confusión, esta autoridad arriba a la conclusión de que el mismo **deviene inoperante**, atento a los siguientes razonamientos.

Es así, pues el promovente se limita a señalar que en las juntas de aclaraciones la convocante omitió dar respuesta en forma clara y precisa a las preguntas de los licitantes, sin embargo, no señala cuáles fueron las preguntas que aduce fueron contestadas indebidamente.

Por otra parte, de las manifestaciones vertidas por el promovente no se desprende argumento alguno tendiente a atacar los fundamentos legales y consideraciones en que la convocante sustentó sus respuestas en las juntas de aclaraciones o bien, la parte que en su caso, le



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

depara perjuicio, siendo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66, párrafo primero de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que han quedado transcritos en párrafos precedentes, la parte a quien perjudica un acto tiene la carga procesal de demostrar su ilegalidad a través de los agravios correspondientes, señalando los hechos que le consten y en que funda su acción, así como exhibir las pruebas que acrediten su dicho; lo que en el caso concreto se traduce en el deber de precisar los motivos y consideraciones por las que a su juicio la convocante infringió los ordenamientos legales que rigen las juntas de aclaraciones del procedimiento de licitación materia de inconformidad, o bien, la respuesta que señala son confusas y que hagan necesaria su revisión.

Considerar lo contrario, obligaría a esta autoridad a realizar, de oficio, un análisis de las respuestas dadas en las juntas de aclaraciones y excederse en sus facultades, ya que implicaría suplir la queja deficiente del inconforme, quien omite manifestar de forma clara y precisa los hechos o razones en los cuales sustenta su agravio, así como los preceptos legales que estima la convocante violó en su perjuicio, teniendo como consecuencia realizar un análisis de las aproximadamente tres mil preguntas y determinar cuáles son las supuestas ambigüedades e imprecisiones en que posiblemente incurrió la convocante, lo cual no es susceptible de llevarse a cabo en virtud de que dicha figura procesal no se encuentra contemplada en la ley de la materia, consecuentemente, impide a esta autoridad examinar la legalidad del acto impugnado.

En esa tesitura, reiterando que los actos administrativos están investidos de una presunción de validez que debe ser destruida por la parte a quien le perjudique y que en la especie el recurrente no concreta ningún razonamiento que a juicio de esta autoridad pueda ser analizado, resulta inconcuso que su manifestación deviene inoperante. Es aplicable al presente criterio las tesis que a continuación se reproducen; la primero de ellas correspondiente a la Jjurisprudencia número I.4o.A. J/48, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, página 2121, y la segunda, identificada con el número V.2° J/105, perteneciente a la

Octava Época, emitida por el 2° Tribunal Colegiado del Quinto Circuito en materia Común, visible en el Semanario Judicial de la Federación, 81, Septiembre de 1994, Página 66, cuyo rubro texto es:

“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. (Énfasis añadido)

AGRAVIOS, INSUFICIENTES.- Cuando en los agravios aducidos por la recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustentó el sentido del fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios.”

Por lo anterior, esta autoridad administrativa arriba a la conclusión que el motivo de inconformidad en estudio deviene en inoperante.

b) La junta de aclaraciones del dieciséis de octubre de dos mil nueve, contraviene lo dispuesto en el artículo 56, fracción VI, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

Aduce el promovente que *durante la junta de aclaraciones del dieciséis de octubre de dos mil nueve, la convocante aclaró que, en el caso de que los licitantes no cumplieran con el nivel de confiabilidad solicitado, se harían acreedores a una penalización del 2% sobre la facturación mensual del licitante, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 56, fracción VI, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que establece que las penalizaciones por retraso serán determinadas en función de los bienes o servicios que se hayan entregado o prestado con atraso y se aplicarán sobre los montos que deban pagarse exclusivamente sobre el valor de lo entregado con atraso; agravio que resulta infundado.*



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

De acuerdo con el artículo 53 Bis, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en lo que aquí interesa dispone:

“Artículo 53 Bis. Las dependencias y entidades podrán establecer en la convocatoria a la licitación, invitaciones a cuando menos tres personas y contratos, deducciones al pago de bienes o servicios **con motivo del incumplimiento parcial o deficiente en que pudiera incurrir el proveedor respecto a las partidas o conceptos que integran el contrato.** En estos casos, establecerán el límite de incumplimiento a partir del cual podrán cancelar total o parcialmente las partidas o conceptos no entregados, o bien rescindir el contrato en los términos de este artículo.” (Énfasis añadido)

En la convocatoria a la licitación e invitación a cuando menos tres personas, licitación pública y contratos, las entidades y dependencias tendrán la facultad de establecer deducciones al pago de los bienes o servicios con motivo del incumplimiento parcial o deficiente que, en su caso, incurran los licitantes respecto de las partidas o conceptos que integran el contrato.

El artículo 56, fracción VI, del Reglamento a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que en lo que aquí interesa dice:

“Artículo 56.- En los contratos o pedidos abiertos de adquisiciones, arrendamientos y servicios deberá considerarse lo siguiente:

I. ...
...

VI. Las penalizaciones por atraso en la entrega de los bienes o de la prestación de servicios, serán determinadas en función de los bienes o servicios que se hayan entregado o prestado con atraso y se aplicarán sobre los montos que deban pagarse por cada orden de surtimiento emitida por la dependencia o entidad; exclusivamente sobre el valor de lo entregado con atraso y no por la totalidad del contrato,...

Las entidades podrán establecer penalizaciones con motivo del atraso en la entrega de los bienes o la prestación del servicio objeto de contratación, las cuales serán determinadas en

función y exclusivamente respecto del valor de los bienes o servicios entregados o prestados con atraso.

Bajo ese contexto, en virtud de que de acuerdo con el apartado *CONSIDERACIONES GENERALES PARA TODOS LOS SERVICIOS*, disponibilidad y confiabilidad, de la ficha técnica, la convocante requirió a los licitantes una disponibilidad de los servicios del 99.85% y prevenir los problemas de saturación y/o falta de espacio en file Systems del sistema operativo; saturación en peticiones de red; saturación de CPU, memoria principal y área de swap; fallas de hardware; fallas en el sistema operativo por falta de parches o no estar en la última actualización; intrusiones o explotación de vulnerabilidades del sistema operativo, software manejador de base de datos Oracle o servidor de aplicaciones Oracle Application Server OAS; corrupción de datos; virus, troyanos o gusanos en el sistema; ataques de denegación de servicio (DoS) y degradación del rendimiento; características y especificaciones bajo las cuales se deben prestar servicios minuto a minuto, día a día y que no tienen una contraprestación cierta y determinada en lo individual, esto es, no tienen un precio unitario por especificación, sino que dependerá del importe total que por la solución cada licitante establezca en su oferta económica.

Por lo anterior, siendo que en términos de lo previsto en el artículo 45 de la Ley de la Materia, en los contratos deberán establecerse las condiciones, términos y procedimientos para la aplicación de penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes, arrendamientos o servicios, por causas imputables a los proveedores, sin que las mismas puedan modificar las condiciones previstas en la convocatoria y junta de aclaraciones, resulta correcto que la convocante fije deductivas tomando en consideración el importe mensual a pagar, pues dicho importe constituye la base cierta y determinada conforme a la cual se calculará la deductiva que por deficiente prestación del servicio realice el licitante ganador, y que al ser un servicio integral, involucra la totalidad de los elementos que integran el Sistema Nacional de Identificación Personal.

Considerar lo contrario, no sólo vulneraría la certidumbre jurídica del licitante ganador respecto de la sanción a que se haría acreedor, en caso de incurrir en deficiente prestación del servicio, sino que también imposibilitaría a la convocante cuantificar, determinar e imponer una deductiva



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

por la deficiente prestación de un servicio carente de valor unitario y cuya base no quedó determinada en la convocatoria.

Por lo anterior, esta autoridad arriba a la conclusión de que el agravio en estudio deviene infundado.

- c) La convocatoria y juntas de aclaraciones violan lo dispuesto en el artículo 28, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público al permitir la participación indirecta de empresas extranjeras:

Se procede al análisis del motivo de inconformidad consistente en que en la junta de aclaraciones celebrada el diecinueve de octubre de dos mil nueve, con motivo de la respuesta otorgada a la pregunta número quince formulada por la diversa licitante VALORES CORPORATIVOS SOFTTEK S.A. DE C.V., la convocante permite que los licitantes acrediten la experiencia y certificaciones requeridas, presentando un proyecto realizado en el extranjero a través del corporativo, filial, subsidiario o empresa del mismo grupo económico del licitante, siendo que con esto se permite indirectamente la participación de empresas extranjeras, contraviéndose así lo dispuesto en el artículo 28, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Sobre el particular, esta Dirección General determina que tales argumentos de inconformidad son **infundados** al tenor de los siguientes razonamientos:

A fin de resolver la problemática planteada, es indispensable analizar minuciosamente la pregunta número quince formulada por la diversa empresa VALORES CORPORATIVOS SOFTTEK S.A. DE C.V. en la referida junta aclaratoria (foja 723 del tomo III), y su correspondiente respuesta.

“Se asume que para acreditar el proyecto de referencia, similar al

presente en las bases de licitación y ficha técnica, podrá ser posible presentar un proyecto realizado en el extranjero a través del corporativo, filial, subsidiaria o empresa del mismo grupo económico del licitante. Favor de confirmar

RESPUESTA: Es Posible.”

Ahora bien, en el contexto en que está formulada la pregunta antes transcrita se arriba a la convicción que aún y cuando la respuesta por parte de la convocante a la aludida pregunta omite expresar un sí, es factible determinar que la frase “Es posible” denota una afirmación, luego entonces, la convocante permitió a los licitantes la posibilidad de demostrar su experiencia en proyectos similares al del objeto de la licitación que nos ocupa, presentando un proyecto realizado en el extranjero a través del corporativo, filial, subsidiaria o empresa del mismo grupo económico del licitante.

En ese contexto, esta autoridad advierte que la inconforme interpreta **erróneamente** la respuesta a la pregunta en mención, toda vez que si bien se permitió a los licitantes acreditar su experiencia a través de un proyecto realizado en el extranjero, pudiendo ser efectuado por un corporativo, filial, subsidiaria o empresa del mismo grupo económico, no menos cierto es que esa posibilidad bajo ninguna circunstancia implica que la empresa filial o subsidiaria, sea de nacionalidad extranjera.

En efecto, del contenido a la pregunta y respuesta en estudio, no se desprende que la convocante expresamente haya permitido que la experiencia requerida en la convocatoria pueda ser acreditada por una empresa extranjera, ello, en razón de que una empresa nacional puede prestar servicios o bien ejecutar proyectos en el extranjero a través de su filial o subsidiaria también constituidas conforme a las leyes mexicanas, de ahí que esta resolutora arriba a la conclusión de que la respuesta en cuestión no tiene los alcances pretendidos por la accionante en el sentido de que se permita una participación indirecta de empresas extranjeras por el hecho de que el proyecto con el que se pretende acreditar la experiencia se haya ejecutado en territorio extranjero, de ahí lo infundado del motivo de inconformidad en estudio.

Por otra parte, no pasa inadvertido que el accionante omitió exponer razonamiento que soporte la violación al aludido precepto legal y aportar medios de prueba que sustentaran la



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

interpretación que le otorga a la respuesta formulada por la convocante a la pregunta en cuestión, por lo que bajo estas circunstancias, no se advierte inobservancia al artículo 28, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que dispone que una licitación nacional tiene lugar cuando únicamente participen personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirirse se produzcan en el país y cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional.

- d) Las inconsistencias de las bases y la convocatoria hacen que los licitantes se encuentren en estado de inequidad o indefensión y se otorgan ventajas indebidas a empresas mexicanas que son parte de un grupo corporativo extranjero:**

Aduce el promovente que *las respuestas proporcionadas por la dependencia convocante en la junta de aclaraciones en estos casos son inconsistentes, incoherentes o incluso legales, tal es el caso de la respuesta que consta en la junta de aclaraciones del diecinueve de octubre, al preguntarse si el certificado CMMI debe estar vigente, la convocante señaló que sólo se solicita el certificado, sin importar la vigencia, situación que fue modificada en la junta de aclaraciones del dos de noviembre siguiente, cuando la convocante precisó que el certificado CMMI sería aceptado siempre y cuando éste haya estado vigente al inicio del proceso de licitación; sin embargo, dicha precisión que no subsana la ilegalidad en que incurrió la convocante al permitir la participación de empresas cuyo certificado haya vencido antes de concluir el procedimiento licitatorio; cuestión que sin duda perjudica los intereses del Estado y es contrario a los principios de contratación establecidos en el artículo 134 de la Constitución; asimismo, respecto de si el certificado debe estar a nombre del licitante participante, la convocante precisó que la razón social dependerá de la propuesta del licitante, con lo cual nuevamente se pretende beneficiar a empresas que cuenten con grupos corporativos extranjeros que cuenten con este tipo de certificados, pero con la consecuencia absurda de que la dependencia convocante estará permitiendo a los licitantes presentar certificados y contratos emitidos a favor de entidades distintas a ellos.*

Agravio el anterior que resulta infundado, atento a los razonamientos siguientes:

De la lectura a las manifestaciones vertidas en el agravio en estudio, esta autoridad advierte que la inconforme tilda de ilegal el actuar de la convocante al permitir que los licitantes participantes presenten un certificado susceptible de encontrarse vencido al momento de concluir el procedimiento licitatorio, sin embargo, dicho argumento carece de sustento alguno, pues el promovente se *limita* a realizar meras apreciaciones subjetivas al *señalar que el actuar de la convocante es contrario a los principios de contratación y sin duda perjudica a los intereses del Estado*, sin exponer cuál es el principio de contratación que, a su juicio, se infringe y perjudica al Estado, siendo que tal como ha quedado señalado con antelación, en términos del artículo 66, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y las pruebas que acrediten los mismos, lo que en la especie no aconteció, de ahí que sus manifestaciones sean meras aseveraciones dogmáticas.

Aunado a lo anterior, es de señalar que el promovente formula indebidamente su argumento a partir del **supuesto** consistente en que alguno de los licitantes presente un certificado cuya vigencia fenezca antes de que el procedimiento licitatorio concluya, situación que condiciona la ilegalidad que aduce el promovente, pues en todo caso, para que ésta exista, primero se requiere que se actualice dicha hipótesis (que un licitante presente un certificado próximo a vencer), hecho que resulta futuro e incierto, pues de la misma manera es posible suponer que aún y cuando un licitante presente un certificado próximo a vencer, su titular podrá llevar a cabo los actos tendientes a renovarlo, de ahí que dicho supuesto no cause perjuicio alguno ni a los licitantes ni al hoy inconforme.

Asimismo, el inconforme señala que la *convocante está permitiendo a los licitantes presentar certificados y contratos emitidos a favor de entidades distintas a ellos*, cuando a la pregunta “¿si el certificado debe estar a nombre del licitante participante?” responde que *la razón social dependerá de la propuesta del licitante*, argumento que parte de una interpretación inexacta, pues dicha respuesta no acredita por sí misma, como lo hace valer el inconforme, que la convocante permita presentar certificados y contratos emitidos a favor de entidades distintas a ellos, toda vez que en términos de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los licitantes pueden participar a través de



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS
EXPEDIENTE No. 566/2009**

RESOLUCIÓN No. 115.5.715

propuestas consorciadas, caso en el cual, el certificado estará sólo a nombre de alguno de los consorciados, quienes en su conjunto y no en lo individual, tendrán el carácter de licitante, luego, efectivamente, tal como lo señala la convocante, la razón social a favor de quien se encuentre el certificado, dependerá si el licitante participa en propuesta conjunta o bajo alguna otra figura que la ley le permita explotar los derechos derivados del certificado que exhiba.

Por lo anterior, esta autoridad arriba a la conclusión de que el agravio en estudio, deviene infundado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

- PRIMERO.-** Es **infundada** la inconformidad planteada por la empresa SAGEM SECURITE, S.A., contra la convocatoria a la Licitación Pública Mixta Nacional número SG-NDA-11/09, COMPRANET 00004001-009-09, relativa a la *contratación del servicio nacional de identificación personal*, publicada la SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN,
- SEGUNDO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la presente resolución puede **ser impugnada por los particulares interesados** mediante el recurso de revisión previsto por el Título Sexto, Capítulo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes.
- TERCERO.-** Notifíquese, y en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido.

