



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 582/2012

SOFÍA CONSTRUCCIONES, PROYECTOS Y
ASESORÍA, S.A. DE C.V.

VS.

COMISIÓN DE FOMENTO AL TURISMO DEL
ESTADO DE SONORA.

ACUERDO No. 115.5.072

En la ciudad de México, Distrito Federal; a siete de enero de dos mil trece.

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

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Por escrito recibido en esta Unidad Administrativa el dos de octubre de dos mil doce, la empresa **SOFÍA CONSTRUCCIONES, PROYECTOS Y ASESORÍA, S.A. DE C.V.**, por conducto de su representante legal **Jorge Castañón Aceves**, se inconformó contra **el fallo** emitido por la **Comisión de Fomento al Turismo del Estado de Sonora**, derivado de la licitación pública nacional número **LO-926067991-N9-2012**, relativa a la **“2ª. ETAPA DE CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE CONVENCIONES ‘PEÑASCO EXPOCENTER’, EN EL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO, SONORA”**.

SEGUNDO. Mediante proveído 115.5.2818 de cinco de octubre de dos mil doce, se tuvo por presentada la inconformidad de mérito, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 89, segundo y tercer párrafo, de la ley de la materia, y los preceptos 279 y 280 de su Reglamento, requirió a la entidad convocante para que rindiera su informe previo y circunstanciado (fojas 01 a 219).

TERCERO. Por acuerdo 115.5.2858 de ocho de octubre de dos mil doce, se negó la suspensión provisional al no actualizarse la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 88 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

CUARTO. Mediante oficio número CFT-510/12 de once de octubre de dos mil doce y recibido el quince siguiente, la convocante rindió su informe previo, en el cual informó:

que el origen de los recursos son Federales al provenir de un convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos celebrado entre la Secretaría de Turismo y el Gobierno del Estado de Sonora; que el monto autorizado: \$61´000,000.00 (sesenta y un millones de pesos 00/100 M.N.), y el monto adjudicado asciende a \$52´569,926.83 (cincuenta y dos millones quinientos sesenta y nueve mil novecientos veintiséis pesos 83/100 M.N.); el nombre del tercero interesado, es la empresa **REVAL DESARROLLOS Y MATERIALES, S.A. DE C.V.**; e informó que ni la inconforme ni la ganadora participaron conjuntamente; finalmente, respecto de la conveniencia de decretar la suspensión manifestó que con dicha medida cautelar se causaría perjuicio al interés social, al estarse ejecutando la obra (foja 240).

El dieciséis de octubre de dos mil doce se emitió el proveído 115.5.2954, en el cual se tuvo por recibido el informe previo, asimismo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 83, fracción III, de la ley de la materia y 62, fracción I, y 64 fracción I, de su Reglamento, se admitió la inconformidad de mérito (foja 465 a 467).

QUINTO. Por acuerdo 115.5.2979 de dieciséis de octubre del año pasado, se negó la suspensión definitiva que solicitó el inconforme, al no actualizarse la totalidad de los requisitos para su procedencia que prevé la ley de la materia (fojas 470 a 472).

SEXTO. Por oficio número CFT-524/12, de dieciocho de octubre de dos mil doce, la entidad convocante rindió su informe circunstanciado, adjuntando la documentación relativa al procedimiento licitatorio en copia certificada; lo cual se tuvo por recibido mediante acuerdo 115.5.3056 de veintidós de octubre del mismo año (fojas 478 a 485).

SÉPTIMO. Por acuerdo 115.5.3275 de trece de noviembre de dos mil doce, esta unidad administrativa proveyó respecto de las pruebas ofrecidas por las partes y otorgó plazo a la inconforme y tercero interesada para formular alegatos; siendo únicamente la inconforme quien los formuló (509 a 510).

OCTAVO. Al no existir prueba pendiente por desahogar ni diligencia alguna que practicar, el catorce de diciembre de dos mil doce, se cerró la instrucción del presente

asunto, ordenándose turnar el expediente en que se actúa para su resolución, la que se emite conforme a los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia. Esta autoridad es legalmente competente para conocer y resolver la presente instancia, en términos de los artículos 1 fracción VI y 83, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 3, apartado A), fracción XXIII, 62, fracción I, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil trece; tomando en cuenta 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 los estados y municipios, el Distrito Federal y sus órganos político - administrativos derivados de procedimientos de contratación con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, y que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de dicha Ley de contratación pública.

Tal hipótesis se actualiza, al tener recursos Federales al provenir de un convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos celebrado entre la Secretaría de Turismo y el Gobierno del Estado de Sonora.

SEGUNDO. Oportunidad. El acto impugnado lo constituye el acto de fallo emitido en la licitación pública nacional número **LO-926067991-N9-2012**, relativo a la “**2ª ETAPA DE CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE CONVENCIONES ‘PEÑASCO EXPOCENTER’, EN EL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO, SONORA**”.

Luego, conforme el artículo 83, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el término legal para inconformarse es de **seis días hábiles**, contados a partir de que se dé a conocer el fallo, o de que se haya notificado al licitante en los casos en que no se celebre en junta pública, en el caso en particular, el fallo se dio a conocer en junta pública el **veinticuatro de septiembre del año pasado**; por tanto, el plazo transcurrió del **veinticinco de septiembre al tres de octubre de dos mil doce**, sin contar el veintinueve y treinta del mismo mes y año, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la ley de la materia en términos de su artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; por tanto, si la inconformidad fue presentada el dos de octubre del año pasado, según el sello que aparece en el escrito inicial, es evidente que se presentó dentro del término legal.

TERCERO. Procedencia de la Instancia. La vía intentada es **procedente**, tomando en consideración que se interpone contra del **acto del fallo** emitido en el procedimiento de la licitación antes mencionado, el cual es susceptible de impugnarse en esta vía al tenor de lo dispuesto en el artículo 83, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que establece la impugnación de tales actos por aquellos que hubieren presentado su proposición.

Sobre el particular, del acta de dieciocho de septiembre de dos mil doce, se desprende que el inconforme presentó propuesta (foja 443). Luego entonces, el requisito de procedibilidad de la presente instancia está satisfecho.

CUARTO. Legitimación. La inconformidad es promovida por parte legítima, en virtud de que **Jorge Castañón Aceves** demostró contar con las facultades suficientes para promover en nombre de la empresa Sofía Construcciones, Proyectos y Asesoría, S.A. de C.V., con la copia certificada del instrumento público número 2,564 (dos mil quinientos sesenta y cuatro) de la cual se advierte que cuenta con poder general y especial para pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y especiales que de acuerdo a la ley requieran poder especial, incluso para intentar y desistirse de toda

clase de procedimientos y juicio; con lo cual, es inconcuso, que pueden promover la presente instancia.

QUINTO. Antecedentes. Los actos inherentes al procedimiento de licitación, se desarrollaron de la siguiente manera:

1. La Comisión de Fomento al Turismo del Estado de Sonora, el cuatro de septiembre del año pasado convocó para la licitación pública nacional número LO-926067991-N9-2012, relativo a la **“2ª ETAPA DE CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE CONVENCIONES ‘PEÑASCO EXPOCENTER’, EN EL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO, SONORA”**.
2. La visita al lugar de la obra fue el diez de septiembre de dos mil doce.
3. La junta de aclaraciones se llevó a cabo el once de septiembre siguiente.
4. El acto de presentación y apertura de propuestas se realizó el dieciocho de septiembre del mismo año.
5. El acto de fallo tuvo lugar el veinticuatro siguiente, según consta en el acta levantada para tal propósito.

Las documentales en que obran los antecedentes reseñados, **tienen pleno valor probatorio**, para demostrar el modo como se desarrolló el proceso de licitación, en términos de lo dispuesto por los artículos 84, fracción IV, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; en relación con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia, según lo dispuesto en el artículo 13 de la ley de la materia.

SEXTO. Motivos de inconformidad. El promovente plantea como motivos de inconformidad los expresados en el escrito de impugnación recibido el dos de octubre de

dos mil doce, los que se tienen aquí por reproducidos como si a la letra se insertaren, sirviendo de apoyo la tesis de Jurisprudencia de rubro y texto literal 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”.¹

SÉPTIMO. Materia del análisis. Se circunscribe a pronunciarse sobre la legalidad del fallo de veinticuatro de septiembre de dos mil doce.

OCTAVO. Análisis de los motivos de inconformidad. La empresa inconforme plantea en esencia como motivos de inconformidad los siguientes:

1. Que el fallo carece de fundamentación y motivación porque no señala los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, no expresó en ningún párrafo la valoración de su propuesta, dejándola en estado de indefensión al ignorar señalar si su propuesta fue declarada solvente, violando no sólo las garantías constitucionales de la accionante, sino también el acto administrativo que ejecutó.
2. Que su propuesta cumple con todos los requisitos señalados en las bases de licitación, toda vez que no fue descalificada su proposición en la etapa técnica ni económica, resultando que la misma fue calificada como solvente y más baja en precio; sin embargo, la convocante adjudicó en el fallo a otra empresa, no obstante que la oferta propuesta por la accionante se encuentra un 10% por debajo del precio

¹ Publicada en la Página 599, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Abril de 1998.

ofertado por la licitante ganadora, causando al erario público un sobrecosto de más de \$4,500,000.00 M.N.

3. Que la convocante viola las bases de licitación, al no elaborar el dictamen que le sirvió de fundamento para emitir el fallo, como se señala en el punto 23.1 “Emisión del Fallo”, fracción III, de convocatoria.

4. Que si se demuestra que la adjudicación del contrato fue manipulado por los funcionarios responsables otorgándolo al licitante que tiene la calificación más alta y al existir una diferencia tan evidente entre las propuestas; por ende se causa un daño grave al Estado; por lo que se presentan causales suficientes para fincar responsabilidades administrativas y penales, comprendidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, y el Código Penal Federal.

Previo al análisis de los referidos agravios, se considera oportuno precisar que la instancia de inconformidad, es un medio de defensa de carácter administrativo, que tiene por objeto salvaguardar los derechos de los particulares frente a los actos del Estado que contravengan disposiciones de carácter público consignadas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, luego al ser una instancia administrativa, su aplicación es de estricto derecho, es decir, no admite la suplencia en la deficiencia de la queja; por tanto, a través de ella serán atendidos únicamente los motivos de inconformidad en los términos propuestos.

Esto es así, tomando en consideración que la parte in fine del artículo 91, fracción III, de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, establece que la autoridad que resuelva la inconformidad no podrá pronunciarse sobre cuestiones que no hayan sido planteadas por el inconforme, esto es, proscribire la suplencia de la deficiencia de la queja.

Se analizará el **primer** motivo de inconformidad en donde argumenta que el fallo carece de fundamentación y motivación porque la convocante no señala los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, no expresó en ningún párrafo la valoración de su propuesta dejándola en estado de indefensión al ignorar señalar si su propuesta fue declarada solvente, así como las razones y fundamentos de hecho y de derecho violando no sólo sus garantías constitucionales, sino también del acto administrativo que ejecutó.

Los anteriores agravios son **Infundados**.

De la lectura del fallo de la licitación pública nacional número **LO-926067991-N9-2012**, relativa a la **“2ª. ETAPA DE CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE CONVENCIONES ‘PEÑASCO EXPOCENTER’, EN EL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO, SONORA”**, (visible a fojas 734 a 764), se constata que la convocante en primer término, justificó cuáles fueron las causas que motivaron la asignación de puntos en cada rubro y subrubro de la propuesta técnica de la inconforme, si se toma en consideración lo que al efecto expuso en dicho acto procedimental:

La empresa SOFIA CONSTRUCCIONES, PROYECTOS Y ASESORIA S.A. DE C.V., en la calificación total del Rubro correspondiente a la calidad obtuvo 18.5 puntos, de un total de 20 puntos, esto es debido a lo siguiente:

- a) En el **DOCUMENTO (FORMA AM-1)**, en el inciso a) materiales y equipo de instalación permanente, y de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación, la empresa presentó en su propuesta de manera correcta tal y como lo establecen las

bases de licitación, por lo que de los 3 puntos asignados a este se le otorgo 3 Puntos.

- b) En el **DOCUMENTO (FORMA PER-1-A)**, en el inciso b) **mano de obra**, y de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación, la empresa presento lo solicitado en su propuesta, por lo que de los 3 puntos asignados a este se le otorgo 3 Puntos.
- c) En el **DOCUMENTO (FORMA PUE-1)**, en el inciso c) **maquinaria y equipo de construcción**, y de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación, la empresa no presento en su propuesta la Grúa de largo alcance, por lo que de los 3 puntos asignados a este se le otorgo 1.5 Puntos.
- d) En lo referente al esquema de estructura organizacional solicitado en el **ASPECTO TÉCNICO, inciso d).- ESQUEMA ESTRUCTURAL**, y de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación, manifiesto de los encargados de la dirección y ejecución de los trabajos, la empresa presento en su proposición de forma correcta y congruente dicha descripción, de los 3 puntos asignados a este punto se le otorgo 3 puntos
- e) En el **DOCUMENTO PT-2, punto 1.- DESCRIPCIÓN DE LA PLANEACIÓN INTEGRAL**, se solicita incluir descripción sobre la planeación integral, para la realización de los trabajos, incluyendo el **procedimiento constructivo de ejecución de los trabajos**, lo cual esta empresa presento de forma correcta y congruente en su proposición, de los 3 puntos asignados a este punto se le otorgo 3 puntos
- f) En el **DOCUMENTO PE-11 al PE-15, PROGRAMAS**, se solicita la congruencia entre los distintos programas generales y específicos de la obra, para la realización de los trabajos, la empresa presento lo solicitado en su propuesta, de los 5 puntos asignados se le otorgo 5 puntos.

COMISION DE FOMENTO

SOFA CONSTRUCCIONES, PROYECTOS Y ASESORIA S.A. DE C.V.

5. En la repartición de los puntos correspondiente a la EXPERIENCIA, de acuerdo a las currículas de sus profesionales y basados en el esquema estructural presentado por la empresa licitante en donde indica un total de 8 (ocho) profesionales de los cuales todos incluye las currículas donde señala el puesto durante la ejecución de la obra.
1. En la repartición de los puntos referente a la Competencia o habilidad en el trabajo de acuerdo a sus conocimientos académicos o profesionales, de los ocho profesionales técnico tomados en cuenta, ocho de ellos respaldaron con cedula profesional la Competencia o habilidad en el trabajo de acuerdo a sus conocimientos académicos o profesionales.
2. En la repartición de los puntos referente al dominio de herramientas relacionadas con la obra a ejecutar, el licitante de sus ocho profesionales, uno de ellos incluyo la documentación necesaria para evaluar dicho subrubro.

SOFIA CONSTRUCCIONES, PROYECTOS Y ASESORIA S.A. DE C.V.

De un total de 4 copias de contratos presentados en su proposición, de acuerdo a la experiencia solicitada para realizar la obra, el tiempo indicado en cada contrato se distribuyó de la siguiente manera:

Al subrubro de Experiencia al licitante se le otorgaron 3.31 puntos de los 5 posibles debido a que al acreditar la experiencia se tomo en cuenta el tiempo (47 meses) en que el licitante ha ejecutado, para cualquier persona, obras de la misma naturaleza de la que es objeto el procedimiento de contratación.

Cabe mencionar que si bien enlistaba 9 contratos que podrían ser tomados en cuenta para su cuantificación solo anexo copia de 4 de los mismos.

SOFIA CONSTRUCCIONES, PROYECTOS Y ASESORIA S.A. DE C.V.

De un total de 4 copias de contratos presentados en su proposición, de acuerdo a la experiencia solicitada para realizar la obra, el tiempo indicado en cada contrato se distribuyó de la siguiente manera:

Al subrubro de Especialidad al licitante se le otorgaron 1.41 puntos de los 5 posibles debido a que al acreditar la experiencia se tomo en cuenta el tiempo (47 meses) en que el licitante ha ejecutado, para cualquier persona, obras de la misma naturaleza de la que es objeto el procedimiento de contratación.

Cabe mencionar que si bien enlistaba 9 contratos que podrían ser tomados en cuenta para su cuantificación solo anexo copia de 4 de los mismos.

De ello se advierte, que la convocante motivó las causas por las cuales asignó el puntaje que a cada rubro y subrubro le correspondió; esto es, manifestó el por qué dio determinado puntaje a los documentos ofrecidos por la inconforme, asimismo, expuso lo que a su juicio consideró para otorgarle esos puntos e indicó diversos aspectos que no fueron suficientes para cumplir en su totalidad con lo requerido en la convocatoria. En esta tesitura, se tiene que la convocante expuso las circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que tomó en cuenta para arribar a la determinación de la asignación del puntaje; lo que lleva a concluir que el acto en comento no carece de fundamentación y motivación, como lo hizo valer.

Consecuentemente, se cumple con las formalidades que debe contener un acto administrativo de esta naturaleza, es decir, contener los preceptos normativos aplicables al caso concreto, ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la materia en términos del numeral 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que en lo que aquí nos interesa prevé:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

[...]

IV. Estar fundado y motivado.”

Se destaca, que la intención de la fundamentación y motivación de los actos de autoridad frente a los gobernados, es no dejar a los segundos en estado de indefensión, esto es, que cuenten con los elementos necesarios para poder combatir sendos actos, situación que en el acto se actualiza, se considera así, toda vez que el promovente tuvo la oportunidad de acudir a la presente instancia e impugnar los actos que según su dicho, le deparan perjuicio, apoya lo anterior la tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación por forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa

pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.”²

En otro tenor, el agravio identificado con el **número dos (2)** en donde argumenta que su propuesta cumple con todos los requisitos señalados en la convocatoria; además, no fue descalificada en la parte técnica ni económica; y fue calificada como solvente y más baja en precio; sin embargo, la convocante adjudicó a otra empresa, no obstante que la oferta propuesta por la accionante se encuentra un 10% por debajo del precio ofertado por la ganadora, causando al erario público un sobre costo de más de \$4,500,000.00 (cuatro millones quinientos mil pesos M.N.); los anteriores agravios son **infundados**.

En efecto, para entender el calificativo del presente agravio, es necesario transcribir el criterio de evaluación que precisó la convocante en su punto 19 EVALUACIÓN DE LAS PROPOSICIONES, en la parte conducente indica:

“... se hará a través del mecanismos de puntos, comprendiendo los criterios relativos a la propuesta técnica y económica, atendiendo específicamente los rubros descritos en los párrafos subsecuentes, lo anterior, tomando en cuenta las características, magnitud y complejidad de la obra que se pretende contratar atendiendo los lineamientos, que para este efecto emitió la Secretaría de la Función Pública por medio del diario oficial de la federación el día 9 de septiembre de 2010, las condiciones, criterios y parámetros en los siguientes términos.

La puntuación o unidades porcentuales a obtener en la propuesta técnica para ser considerada solvente, y por tanto, no ser desechada, será de cuando menos 37.5 de los 50 máximos que se pueden obtener en su evaluación.

² Publicada en la Página 1531 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Mayo de 2006.

EN LA PROPUESTA TÉCNICA LOS RUBROS A CONSIDERAN SERÁN:

A continuación se detallan los documentos y la forma para que los licitantes obtengan la puntuación correspondiente.

(...)”.

De la anterior transcripción, es evidente que el criterio de evaluación para la licitación en estudio es el de **puntos y porcentajes**, en el cual la convocante realiza la asignación de puntos o unidades porcentuales a cada uno de los rubros y subrubros de las propuestas, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63, fracción II, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a efecto de que dicho criterio sea susceptible de aplicarse, invariablemente deberá establecerse en la convocatoria: a) los rubros y subrubros de las propuestas técnica y económica sujetos a evaluación, mismos que deberán ser acordes a lo establecido en el “Acuerdo a través del cual se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil diez”; b) las unidades porcentuales que se asignará a cada rubro y subrubro; c) la forma en que los licitantes acreditarán el cumplimiento de cada uno de los rubros o subrubros a evaluar y d) el puntaje mínimo que deberá obtener una propuesta técnica a efecto de ser considerada para la evaluación económica.

Como se puede advertir, de acuerdo con la convocatoria y en el criterio de evaluación, lo que se califica en primer término es la parte técnica de las propuestas, además, se tiene un puntaje mínimo para pasar a la evaluación económica, en el caso en concreto es de 37.5 puntos de un total de 50; en el caso de no obtener dicho puntaje mínimo, la propuesta no pasará a la calificación económica, es decir, será desechada por insolvente al no cubrir con los requisitos mínimos en cada una de los rubros y subrubros solicitados por la entidad.

Ahora, del análisis a las constancias que envió la convocante, las cuales merecen valor

probatorio pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y los artículos 93, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia, según lo dispuesto en su artículo 13, del acta de fallo se advierte que la inconforme obtuvo la siguiente puntuación:

PT Min 37.5 Máx. 50	PE Max. 50	TOTAL DE 100
37.51	50	87.51

Del anterior cuadro, se observa la puntuación de la inconforme en su propuesta técnica, así como en la económica, de la cual se observa que obtuvo el valor máximo para la parte económica -cincuenta puntos (50)-, es decir, la convocante advirtió que la propuesta de la inconforme era la más baja de las propuestas solventes, tan es así, que le asignó la mayor puntuación; sin embargo, al sumar los puntos de ambas (técnica y económica), no fue el licitante que obtuvo el mayor puntaje; en ese tenor, para el criterio de evaluación que se estableció en la convocatoria no es suficiente presentar una propuesta económicamente más baja que los demás participantes, caso contrario cuando se licita mediante el mecanismo de evaluación binario en el cual sí toma mayor importancia el costo de la propuesta.

Sin embargo, en el presente mecanismo de evaluación, se considera un binomio, dicho de otra forma, se analiza la experiencia, especialidad, calidad, capacidad, cumplimiento de contratos, precio de la propuesta, etcétera, en forma conjunta para llegar a un resultado con el cual se asegura al Estado las mejores condiciones de contratación pública que prevé el artículo 134 Constitucional; siendo que no sólo el costo de la propuesta es el que asegura dichas condiciones de contratación.

De ahí, que no obstante que su propuesta haya sido económicamente más baja que las demás, si en la parte técnica no obtuvo el mayor puntaje para alcanzar la puntuación más alta y ser la empresa adjudicada; tomando en consideración, lo anteriormente dicho, en el sentido de que para ser adjudicado se suman ambas partes de la propuesta y el concurso se adjudica a quien haya obtenido el mayor puntaje o ponderación, como en el caso en particular sucedió.

En otro orden de ideas, en cuanto al agravio identificado con el número **3**, en donde expone que la convocante no elaboró el dictamen que le sirvió de fundamento para elaborar el fallo, como se señala en el punto 23.1, fracción III, de la convocatoria, es **fundado pero inoperante**.

Para justificar la postura, en primer término, es necesario transcribir lo que indica el punto de convocatoria a que hace alusión el inconforme:

“23 EMISIÓN Y ACTO DE FALLO.

23.1 Emisión del fallo.

(...)

*III. Nombre del licitante a quien se adjudica el Contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la presente convocatoria, así como el monto total de la proposición, **acompañando copia del Dictamen que sirvió de base para determinar el fallo;***

(...)”.

En segundo, es importante transcribir lo que indica la ley de la materia en cuanto a los requisitos que debe cumplir las convocantes al emitir el acto del fallo, lo cual se encuentra regulado en el numeral 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, del tenor siguiente:

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

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

*II. La relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiendo en lo general dichas proposiciones. Se presumirá la solvencia de las proposiciones, cuando no se señale expresamente incumplimiento alguno. **En el caso de haberse utilizado el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las proposiciones, se incluirá un listado de los***

componentes del puntaje de cada licitante, de acuerdo a los rubros calificados que se establecieron en la convocatoria;

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

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

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

(...)”.

Por su parte, el Reglamento de la ley de la materia en su artículo 68, en lo que interesa señala:

“Artículo 68.- *Al finalizar la evaluación de las proposiciones, las dependencias y entidades deberán emitir un fallo, el cual contendrá lo establecido en el artículo 39 de la Ley.*

La información soporte utilizada por la convocante para realizar la adjudicación del contrato en los procedimientos de contratación deberá integrarse en el expediente correspondiente.

(...)”.

De los anteriores preceptos, se puede deducir los requisitos que debe contener el fallo, a saber: a) la relación de los licitantes cuyas propuestas fueron desechadas, señalando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla; b) la relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes; c) nombre del licitante a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como el monto total de la proposición; d) fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos, y e) nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante, así como el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones.

De todo lo anterior, se concluye que lo **fundado** resulta, porque como se vio, la convocante señaló en su punto 23.1 de convocatoria que al emitir el fallo iba estar acompañado del dictamen que sirviera de base para emitirlo; y del análisis efectuado a

dicho acto del procedimiento de contratación, no se encuentra adjunto el Dictamen como lo advierte el inconforme.

Sin embargo, lo **inoperante** resulta, porque ni la ley de la materia, ni su Reglamento señalan la obligación de las convocantes de adjuntar en el fallo un dictamen; lo anterior es así, porque la intención del legislador en omitir dicho documento en el fallo, fue porque dicha información o sustento debe estar plasmado en el propio fallo; en otros términos, el análisis que tiene el dictamen, está incluido en el fallo. En efecto, en las reformas de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de dos mil nueve, se quitó la figura del Dictamen, por considerarse que era un documento cuyo contenido tendría que ir en el propio fallo, no en forma separada como se acostumbraba en los procedimientos de contratación de antaño; lo anterior, se robustece con la exposición de motivos para reformar las leyes de contratación pública de veinticuatro de marzo de dos mil nueve, en la parte que interesa indicó:

“...Con esta iniciativa también se contribuye a eliminar el estéril debate que hoy en día existe en las dependencias y entidades respecto de las características y condiciones del dictamen que sirve como base del fallo y el fallo mismo. La reforma establece que la convocante emitirá un fallo que deberá contemplar, entre otros aspectos, lo siguiente: las razones legales, técnicas o económicas por las cuales se desecharon las propuestas presentadas; la relación de los licitantes cuyas propuestas resultaron solventes; nombre del licitante a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios de evaluación y adjudicación previstos en la convocatoria, indicando asimismo el monto total de su propuesta, así como nombre, cargo y firma de los servidores públicos responsables de la evaluación de las propuestas y de la emisión del fallo.

(...).”

Es evidente, que en los procedimientos actuales, el dictamen es una figura que ya no existe en las contrataciones públicas, y por tanto, no es obligatorio; lo que sí está

constreñida a efectuar, es cumplir con lo dispuesto en el artículo 39 de la ley de la materia; en esas condiciones, al no haber agravios tendentes a impugnar los requisitos del fallo debe seguir rigiendo.

En efecto, del análisis realizado al acta de fallo impugnado, se observa que contiene – como se mencionó en párrafos que anteceden- un listado de los componentes del puntaje de cada licitante, de acuerdo a los rubros calificados que se establecieron en la convocatoria, conteniendo el documento y puntos evaluados y su calificación.

Cabe precisar que el Dictamen como el ahora fallo, cumplen con la misma función, es decir, dar a conocer a los participantes las causas, motivos y los puntos de convocatoria que en su caso hayan incumplido los participantes de un concurso, para que éstos tengan la oportunidad de controvertir esa determinación, como en el caso ocurre con la empresa **SOFÍA CONSTRUCCIONES, PROYECTOS Y ASESORÍA, S.A. DE C.V.**, la cual acudió a la presente instancia a impugnar el fallo de veinticuatro de septiembre de dos mil doce, emitido dentro del procedimiento de contratación **LO-926067991-N9-2012**.

Finalmente, en cuanto al agravio identificado con el arábigo **cinco**, en el cual manifiesta que si se demuestra que la adjudicación del contrato fue manipulado por los funcionarios responsables; por ende se causa un daño grave al Estado; por lo que se presentan causales suficientes para fincar responsabilidades administrativas y penales, comprendidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, y el Código Penal Federal.

Lo anterior es **inoperante**.

En efecto, los argumentos expuestos no controvierten el fallo de veinticuatro de septiembre del año pasado; y por tanto, no se consideran agravios que puedan ser susceptibles de análisis, porque éstos, debe contener la relación razonada que el inconforme establezca entre los actos desplegados por la convocante y demostrar jurídicamente la contravención de estos, expresando cada uno de los documentos que cuestiona y por qué se transgrede la ley de la materia, según la actuación de la convocante, de no ser así, no podrán ser tomados en consideración.

Tiene aplicación al respecto, por igualdad de razón, la jurisprudencia emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que dice:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON SI NO CONTIENEN DE MANERA INDISPENSABLE, LOS ARGUMENTOS NECESARIOS QUE JUSTIFIQUEN LAS TRANSGRESIONES DEL ACTO RECLAMADO. Si en los conceptos de violación no se expresan los razonamientos lógicos y jurídicos que expliquen la afectación que le cause a la quejosa el pronunciamiento de la sentencia reclamada, los mismos resultan inoperantes, toda vez que todo motivo de inconformidad, no por rigorismo o formalismo, sino por exigencia indispensable, debe contener los argumentos necesarios, tendientes a justificar las transgresiones que se aleguen, de tal manera que si carecen de aquéllos, no resultan idóneos para ser analizados por el tribunal federal correspondiente, en el juicio de amparo.”³

Más aun esta, Unidad Administrativa no advierte elementos que lleven a dar vista a las autoridades estatales competentes sobre la posible responsabilidad de servidores públicos, ya que del análisis que esta Dirección General hace del fallo impugnado, a la luz de los agravios expuestos por el inconforme, no advierte manipulación en favor de algún licitante como lo afirma el inconforme; de ahí que no se ordene la vista a que refiere el promovente.

NOVENO. Alegatos. El inconforme hizo valer los siguientes alegatos:

- A) Que el acta de fallo carece de fundamentación y motivación.
- B) Que el artículo 38 de la ley de la materia no establece que los puntos y porcentajes determinen a quién se le adjudicará el Contrato licitado, sino que pretende determinar si las propuestas son solventes o no. Asimismo, establece que si dos o más propuestas

³ Visible en la página 1051 del Tomo XII, Agosto de 2000 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

son solventes, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición que asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto precio, calidad, financiamiento y oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

C) Que la convocante viola lo establecido en la convocatoria en el punto 23.1 “Emisión de Fallo”, porque no elaboró el Dictamen que le sirvió como fundamento para emitir el fallo.

D) Que presenta formal denuncia por su probable participación en Actos de abuso de autoridad y Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, incurriendo en lo dispuesto por los artículos 215 y 217 del Código Penal Federal.

Respecto a los alegatos expuestos por la inconforme, es preciso destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a los alegatos ha señalado que éstos deberán ser considerados al momento de dictar sentencia, sobre todo cuando dicha omisión de análisis **pueda trascender al sentido del fallo y deje en estado de indefensión a la parte alegante.**

Sobre el particular se destaca que los alegatos son aquellos razonamientos que tienden a ponderar las pruebas ofrecidas frente a las de la contraparte, así como los argumentos de la negación de los hechos afirmados o derecho invocado por la contraparte y la impugnación de sus pruebas, que son los únicos aspectos cuya omisión de estudio pueden trascender al resultado de la sentencia.

Por tanto, se concluye que de ninguna manera pueden considerarse como alegatos de bien probado aquéllos que constituyen una reiteración de los conceptos de impugnación contenidos en el escrito inicial o que aducen cuestiones novedosas, como los expuestos, consecuentemente, la falta de examen de ellos no incide en el sentido de la resolución y, por ende, no causa perjuicio alguno ya que sería ocioso e impráctico repetir el análisis de motivos de disenso que ya se analizaron en el capítulo respectivo, así como tampoco de cuestiones novedosas, a no ser que se trate de alegatos de bien probado.

Las citadas consideraciones fueron sustentadas en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2ª. J. 62/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente:

“ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS. De conformidad con lo establecido en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, las Salas del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes; y en caso de omisión de dicho análisis que el afectado haga valer en amparo, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento analizar lo conducente; para ello debe tomar en consideración que en el supuesto de que efectivamente exista la omisión reclamada, ésta cause perjuicio a la parte quejosa como lo exige el artículo 4o. de la Ley de Amparo, para lo cual no basta que la Sala responsable haya dejado de hacer mención formal de los alegatos en su sentencia, pues si en ellos sólo se reiteran los conceptos de anulación o se insiste en las pruebas ofrecidas y tales temas ya fueron estudiados en el fallo reclamado, el amparo no debe concederse, porque en las condiciones señaladas no se deja a la quejosa en estado de indefensión y a nada práctico conduciría conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable, reponiendo la sentencia, hiciera alusión expresa al escrito de alegatos, sin que con ello pueda variarse el sentido de su resolución original, lo que por otro lado contrariaría el principio de economía procesal y justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 constitucional. **Por lo contrario, si de dicho análisis se advierte que se formularon alegatos de bien probado o**

aquellos en los que se controvierten los argumentos de la contestación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, entonces sí deberá concederse el amparo solicitado para el efecto de que la Sala responsable, dejando insubsistente su fallo, dicte otro en que se ocupe de ellos, ya que en este caso sí podría variar sustancialmente el sentido de la sentencia”.⁴

Bajo esas premisas, los argumentos a manera de alegatos que vierte identificados con las letras A, B y C son manifestaciones que no constituyen alegatos de bien probado, ya que no se controvierten los argumentos hechos valer por la convocante al rendir su informe –que no hayan sido contestados en el considerando que antecede-, tampoco refutan o controvierten las pruebas ofrecidas; siendo así, que al no encontrarse en alguno de las hipótesis para su estudio, es inconcuso, no pueden ser analizados en vía de alegatos, si dichas manifestaciones ya fueron contestadas en párrafos precedentes y sólo se advierte que son reiteración de la inconformidad, tampoco se advierte, como se apuntó, que refute prueba alguna, hipótesis que daría pie a dar contestación, porque podría trascender al fondo del asunto.

Por lo que hace al alegato marcado con el inciso D), toda vez que no es propiamente un alegato, según lo antes analizado, se dejan a salvo los derechos del inconforme para que los haga valer en la instancia correspondiente; tomando en consideración que esta Unidad Administrativa no cuenta con facultades para proceder con la denuncia que pretende levantar el inconforme, ni mucho menos advirtió elementos que permitan a esta Dirección General dar vista a las autoridades estatales competentes para una posible responsabilidad de servidores públicos.

En las relatadas condiciones, al resultar en parte infundados y en otra inoperante los motivos de disenso, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones II y III, del artículo 92 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, lo conducente es declarar infundada la inconformidad promovida, por ende, se confirma el fallo impugnado.

⁴ Publicada en la página 206, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Diciembre de 2001.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO. Por las razones precisadas en el considerando octavo, se declara **infundada** la inconformidad promovida por **SOFÍA CONSTRUCCIONES, PROYECTOS Y ASESORÍA, S.A. DE C.V.**, por conducto de su representante legal Jorge Castañón Aceves, contra el fallo de adjudicación emitido por la Comisión de Fomento al Turismo del Estado de Sonora, en el procedimiento de licitación pública nacional número LO-926067991-N9-2012, relativa a la **“2ª. ETAPA DE CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE CONVENCIONES ‘PEÑASCO EXPOCENTER’, EN EL MUNICIPIO DE PUERTO PEÑASCO, SONORA”**.

SEGUNDO. La presente resolución puede ser impugnada en términos del artículo 92 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, mediante el recurso de revisión que establece el Título Sexto, Capítulo Primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; o bien, ante la instancia jurisdiccional competente.

TERCERO. NOTIFÍQUESE como corresponda; y en su oportunidad, archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvió y firma el **LIC. FRANCISCO JOSÉ DE LA PORTILLA SORDO**, Director General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública, ante la presencia del **LIC. LUIS MIGUEL DOMÍGUEZ LÓPEZ** Director General Adjunto de inconformidades y **LIC. FERNANDO REYES REYES** Director de Inconformidades “A”.

