



EXPEDIENTE No. 681/2012

GIOVIALÍSTICA, S.A. DE C.V.

VS.

**OFICIALÍA MAYOR DEL GOBIERNO DEL
ESTADO DE ZACATECAS.**

ACUERDO No. 115.5.626

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

En la Ciudad de México, Distrito Federal a veinticinco de marzo de dos mil trece.

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

RESULTANDO:

PRIMERO. El dieciséis de noviembre de dos mil doce, se recibió en esta Dirección General el escrito de inconformidad promovido por **GIOVIALÍSTICA, S.A. DE C.V., por conducto de su representante legal Sergio Edmundo Burgos Peralta**, contra la convocatoria y junta de aclaraciones emitidos por la **Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Zacatecas**, derivado de la licitación pública nacional **LA-932024996-N66-2012**, relativo para la **“CONTRATACIÓN DEL SERVICIO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL SOLICITADO POR LA SECRETARÍA DE FINANZAS”**.

SEGUNDO. Mediante acuerdo 115.5.3364 de veintitrés de noviembre de dos mil doce, esta autoridad tuvo por presentada la inconformidad de mérito; de igual forma, con fundamento en los artículos 71 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 121 y 122 de su Reglamento, requirió a la convocante para que

rindiera su informe previo en el cual indicara el monto económico de los recursos destinados para la licitación de cuenta, así como el origen y naturaleza de los mismos, estado que guarda el procedimiento de contratación, proporcionara los datos de los terceros interesados, señalara si hubo participantes que acudieran en propuesta conjunta e informe circunstanciado (foja 326 a 328).

TERCERO. Mediante oficio sin número de treinta de noviembre del año pasado, la entidad convocante rindió su informe previo, en el cual informó que los recursos son de carácter Federal, Ramo 23, según el oficio de autorización presupuestal para el ejercicio fiscal 2012 número DP-A-003/2012, proyecto 7, capítulo 4000, ADM/1034/12 de veintitrés de agosto de dos mil doce, signado por la Coordinadora Administrativa de la Secretaría de Finanzas; también expuso que el monto autorizado es: \$40'000,000.00 (cuarenta millones de pesos 00/100 M.N.); asimismo, manifestó que el procedimiento licitatorio se declaró desierto, por tanto, no hay empresa adjudicada.

Por acuerdo [115.5.3540](#) de seis de diciembre de dos mil doce, esta unidad administrativa tuvo por recibido el referido informe; asimismo, admitió a trámite la inconformidad (fojas 334 a 458).

CUARTO. Por oficio sin número de siete de diciembre de dos mil doce, recibido en la oficialía de partes de esta unidad administrativa el diez siguiente, la convocante rindió su informe circunstanciado y exhibió la documentación derivada del procedimiento de licitación que se impugna, el cual se tuvo por recibido mediante acuerdo 115.5.3583 de once de diciembre del año pasado, para los efectos precisados en el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (fojas 462 a 488).

QUINTO. Mediante acuerdo 115.5.3674 de diecinueve de diciembre de dos mil doce, se proveyó sobre las probanzas ofrecidas por la inconforme y convocante; asimismo, concedió un término de tres días hábiles a la inconforme a efecto de que formule alegatos; sin que hiciera uso de ese derecho (foja 489 a 490).

SEXTO. El **cuatro de marzo de dos mil trece**, esta unidad administrativa al no existir diligencia pendiente por desahogar declaró cerrada la instrucción, por lo que turnó el expediente a resolución (foja 491).

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas es legalmente competente para conocer y resolver la presente instancia, en términos de los artículos 65 a 74 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; 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, toda vez que corresponde a esta Dependencia del Ejecutivo Federal, por conducto de dicha Dirección, recibir, tramitar y resolver las inconformidades que formulen los particulares contra actos derivados de los procedimientos de contratación pública convocados con cargo total o parcial a fondos federales por las entidades federativas y municipios, el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos.

Supuesto que se actualiza en el caso concreto, en razón de que los recursos económicos destinados a la licitación impugnada son federales provenientes del Ramo 23, según el oficio de autorización presupuestal para el ejercicio fiscal 2012 número DP-A-003/2012, proyecto 7, capítulo 4000, ADM/1034/12 de veintitrés de agosto de dos mil doce, signado por la Coordinadora Administrativa de la Secretaría de Finanzas.

SEGUNDO. Procedencia. La vía intentada es procedente en términos del artículo 65, fracción I, de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en razón de que **GIOVIALÍSTICA, S.A. DE C.V.**, tuvo el interés en participar en el procedimiento de licitación, tomando en consideración que de las constancias de autos

se desprende que presentó escrito de solicitud de aclaraciones a la licitación, incluso se fueron contestadas las preguntas que formuló en la junta de aclaraciones celebrada el **nueve de noviembre de dos mil doce** (fojas 436 a 456).

TERCERO. Legitimación. La inconformidad es promovida por parte legítima, toda vez que **Sergio Edmundo Burgos Peralta**, acreditó tener facultades de representación de la empresa **GIOVIALÍSTICA, S.A. DE C.V.**, en términos de la copia certificada del instrumento público número 37,563 de veintitrés de febrero de dos mil diez, del Notario 169, Licenciado Miguel Ángel Beltrán Lara, del Distrito Federal; **tomando en consideración que fue designado Administrador Único de la empresa de mérito, cargo que cuenta con facultades de representación, así como un poder general para pleitos y cobranzas y uno especial; por lo anterior, es inconcuso, puede promover la presente instancia.**

CUARTO. Oportunidad. El escrito de inconformidad que se atiende es **oportuno**, en atención a lo siguiente:

La única junta de aclaraciones se llevó a cabo el **nueve de noviembre de dos mil doce**, siendo que la empresa inconforme formuló preguntas en dicho acto; por lo que el término para inconformarse transcurrió del **nueve al diecinueve de noviembre de dos mil doce**, sin contar el diez, once diecisiete y dieciocho de noviembre por ser inhábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y el escrito que por este medio se atiende, se presentó el **dieciséis de noviembre del mismo año**, tal y como se acredita con el sello de recepción que se tiene a la vista (foja 001).

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

1. El veintinueve de octubre de dos mil doce, **la Oficialía Mayor del Estado de Zacatecas**, convocó a la Licitación pública nacional **LA-932024996-N66-2012**, relativo para la **“CONTRATACIÓN DEL SERVICIO PARA EL DESARROLLO E**

**IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL
SOLICITADO POR LA SECRETARÍA DE FINANZAS”.**

2. El nueve de noviembre de dos mil doce, tuvo lugar la **junta de aclaraciones** del concurso de mérito.
3. El acto de **presentación y apertura de proposiciones** se llevó a cabo el diecinueve siguiente.
4. El veintiocho de noviembre de dos mil doce, se emitió el **fallo** correspondiente a la licitación controvertida.

Las documentales en que obran los antecedentes reseñados forman parte de autos y tienen pleno valor probatorio, en términos de los artículos 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los diversos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia según lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

SEXTO. Motivos de inconformidad. La empresa promovente plantea como motivos de inconformidad respecto del acto de fallo, los expresados en su escrito de impugnación (foja 04), mismos que no se transcriben por cuestiones de economía procesal, principio recogido en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sirviendo de apoyo lo establecido en la tesis de jurisprudencia que a continuación se cita:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal

transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma.”¹

SÉPTIMO. Materia del análisis. Se ciñe a determinar sí la convocante actuó en observancia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al emitir la convocatoria y llevar a cabo la junta de aclaraciones.

OCTAVO. Análisis de los motivos de inconformidad. Del escrito inicial de impugnación, se advierte que el promovente en esencia aduce como motivos de inconformidad los siguientes:

1. Que la convocante no justifica por qué eligió como criterio de evaluación el binario, en virtud de que no resulta aplicable, tomando en consideración los servicios a contratar por la convocante no se encuentran estandarizados, ni existe estudio de mercado que lo sustente.
2. Que la convocante en el punto relativo a la evaluación de las propuestas (punto 10.4), de convocatoria señala que uno de los aspectos que tomará en cuenta para la evaluación es que el precio sea acorde con los del mercado nacional; situación que no es posible determinar ya que no existe una investigación de mercado que permita ponderar cuáles son los precio del mercado nacional.
3. Que la convocante incumple el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 39, inciso II, subinciso d), el cual indica que no se debe presentar la menor duda respecto a qué normas deben ser cumplidas, siendo que en las bases no sólo no se cumple con este requisito, sino que se logra generar la máxima cantidad posible de dudas y

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

confusiones, según el Anexo Técnico de Convocatoria, en su página 5 de 44, punto 2.1, porque existen diversos documentos publicados por el INEGI en distintas épocas.

4. Que en el acto de junta de aclaraciones la convocante señala que no dará respuesta a las preguntas cuya legibilidad o redacción no se presente de manera clara y precisa, excepto si en el acto los licitantes aclaran sus cuestionamientos, siendo que no indica porqué la pregunta del inconforme no es claro y preciso.

5. Que la convocante viola los lineamientos de la aplicación de recursos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros para el Ejercicio Fiscal 2012.

Por cuestión de método y para una mejor comprensión del asunto, se analizarán los motivos de inconformidad en forma conjunta de aquéllos que aborden temas similares y en orden distinto al planteado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción III, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la Jurisprudencia en Materia Civil, emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

“AGRAVIOS. EXAMEN DE LOS. *Es obvio que ninguna lesión a los derechos de los quejosos pueda 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, etc.; lo que importa es el dato*

substancial de que se estudien todos, de que ninguno quede libre de examen, cualesquiera que sea la forma que al efecto se elija.”²

En ese tenor, en cuanto al agravio identificado con el número **5**, el cual indica que la convocante viola los lineamientos de la aplicación de recursos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros para el Ejercicio Fiscal 2012; son **inoperantes**.

Lo anterior, se considera así, porque esta unidad administrativa no puede analizar el agravio en virtud de que únicamente se estudia en la presente instancia sobre ilegalidades cometidas por la convocante al emitir la convocatoria o junta de aclaraciones, sin que tenga alcances para advertir si viola los lineamientos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros para el Ejercicio Fiscal 2012, por no ser esta la instancia competente para ello, en términos de lo dispuesto en el artículo 62, fracción I, del Reglamento interno de esta Secretaría, en la parte conducente indica:

***“ARTÍCULO 62.-** Corresponderá a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas el ejercicio de las siguientes atribuciones:*

I. Resolver, en los términos de las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, las inconformidades que formulen los particulares con motivo de:

1. Los actos 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 mencionadas en el presente artículo, salvo en los casos en que la Secretaría tenga celebrado convenio de coordinación con las propias entidades

² Publicada en la Página 122 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VIII, Julio.

federativas, a efecto de que sean éstas las que conozcan y resuelvan dichas inconformidades, y (...)”.

Del anterior artículo se desprende que esta Dirección General resolverá las inconformidades que presenten los particulares contra actos realizados por los Estados o Municipios y sus órganos político-administrativos derivados de procedimientos de contratación con cargo total o parcial a fondos federales, los cuales, presumiblemente contravengan las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma.

En ese tenor, si del precepto anterior se destaca, la competencia y facultad para conocer la instancia de inconformidad de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas de esta Secretaría, dentro de las cuales en modo alguno se encuentra la que indica el inconforme, porque únicamente la presente vía se encarga de verificar la legalidad de los actos de las entidades convocantes relacionada con las leyes de contratación pública, como se mencionó, y no de irregularidades advertidas con otros lineamientos o leyes que no sean las propias de la materia, por no estar dentro de sus facultades al no estar establecida en la ley de la materia o Reglamento.

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

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LA LEY. De conformidad con el principio de legalidad imperante en nuestro sistema jurídico, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente los faculta la ley, en contraposición a la facultad de los particulares de hacer todo aquello que no les prohíbe la ley; de tal suerte que como la autoridad que emitió el acto pretende fundarse en el contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la

Federación, interpretado a contrario sensu, y emite un acuerdo revocatorio dejando insubsistente su resolución que negó mediante ciertos razonamientos la devolución de las diferencias al valor agregado; y tal disposición legal no confiere a aquella autoridad en forma expresa la facultad que se atribuye para proceder a la revocación del acuerdo impugnado en el juicio de nulidad, es inconcuso que ello viola garantías individuales infringiendo el principio de legalidad mencionado”.

Asimismo, en lo conducente la tesis aislada del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, del tenor literal siguiente:

“LICITACIÓN PÚBLICA. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO EN SU DESARROLLO CRONOLÓGICO. *El procedimiento administrativo de licitación pública, en su desarrollo cronológico, constituye una concatenación de actos desplegados en las siguientes etapas: I. El pliego de condiciones conforme al cual se hace el llamado a los interesados; II. La presentación de ofertas; y, III. El estudio de éstas por la administración, que culmina con la aceptación de la más conveniente en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (conforme al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) a través de un fallo y su notificación al interesado. En esta última etapa debe establecerse cuáles son los derechos de los participantes en la licitación que no resultaron ganadores, si es que les asiste alguno, pues aunque no tienen derecho a la adjudicación, sí lo tienen a la participación en una competencia justa. **En este sentido, conviene precisar que en caso de existir actos que vicien el procedimiento de licitación, los participantes cuentan con medios de impugnación para la defensa de su interés legítimo, el que debe entenderse como la facultad para lograr que la actuación administrativa se adecue a la ley, aunque no derive en un beneficio para ellos.**”³*

En otro tenor, el agravio sintetizado en el número 3, el cual aduce que la convocante incumple el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del

³ Visible en la página 2651, Tomo XXVI, Julio de 2007, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro: 171994.

Sector Público, artículo 39, inciso II, subinciso d), en el sentido de que no se debe presentar la menor duda respecto a qué normas deben ser cumplidas, siendo que en las bases no sólo no se cumple con este requisito, sino que se logra generar la máxima cantidad posible de dudas y confusiones, según el Anexo Técnico de Convocatoria, en su página 5 de 44, punto 2.1, porque existen diversos documentos publicados por el INEGI en distintas épocas; el anterior agravio es **infundado**.

Para una mejor comprensión del sentido del presente agravio, es necesario transcribir en la parte conducente el numeral 39, del Reglamento de la ley de la materia, del tenor siguiente:

*“**Artículo 39.-** La convocatoria a la licitación pública y, cuando proceda, el Proyecto de convocatoria deberán contener los requisitos que señala el artículo 29 de la Ley y se elaborarán conforme al orden, apartados e información que a continuación se indican:*

(...)

II. Objeto y alcance de la licitación pública, precisando:

(...)

***d)** La descripción completa que permita identificar indubitadamente, las normas oficiales mexicanas, las normas mexicanas, las normas internacionales o, en su caso, las normas de referencia o especificaciones, cuyo cumplimiento se exija a los licitantes conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y los artículos 31 y 32 del presente Reglamento, con las que deberán demostrar que los bienes o servicios o los procesos de fabricación cumplen los estándares de calidad o unidades de medida requeridas;*

(...)”.

Ahora, el punto de convocatoria a que alude el inconforme (página 5 de 44, punto 2.1), es del tenor literal:

“2.1. Cartografía Urbana 1:1000

Los alcances del estudio aerofotogramétrico debe considerar las actividades de: vuelo fotográfico, escala 1:5,000, Apoyo terrestre con GPS para los vuelos escala

1:5,000, Aéreotriangulación, Restitución digital, Ortofoto, y Edición cartográfica escala 1:1,000; estas actividades se ejecutarán de acuerdo a las Normas y Especificaciones Técnicas del INEGI y/o de las que el propio Estado de Zacatecas establezca.

(...)

Los trabajos aerofotogramétricos se realizarán de acuerdo al programa de prioridades que el Estado de Zacatecas establezca, de acuerdo a las especificaciones del INEGI, se considerará el sistema de referencia en el que se desarrollarán todos los procesos, tanto de observación como de cálculo, será el **ITRFO8 época 2010.0.**

Este sistema de referencia ITRFO8 época 2010.0., es adoptado oficialmente por el INEGI a partir del 16 de diciembre de 2010. Dicho sistema fue definido por el Servicio Internacional de Rotación de la Tierra (IERS) y está asociado al elipsoide GRS80.

Las características de este sistema aseguran un ajuste consistente con los movimientos y la forma terrestre. El centro de masas de la Tierra, incluyendo océanos y atmósfera, se toma como el origen del sistema de coordenadas tridimensional, así como el centro geométrico del elipsoide asociado. Los ejes X, Y, Z se definen en función del movimiento de rotación de la Tierra: El eje Z está dirigido hacia el polo convencional internacional, el eje X se orienta hacia el meridiano de Greenwich y el eje Y, forma un triedro con los otros dos ejes en sentido hacia la derecha; de manera que el plano X-Y coincide con el plano ecuatorial.

(...)"

En efecto, según la lectura a dicho punto de convocatoria, se encuentra definido la norma aplicable, contrario a lo que indica el inconforme, esto es, el sistema ITRFO8 época 2010.0., adoptado por el INEGI el dieciséis de diciembre de dos mil diez; es decir, de dicha data es lo que debe tomar en consideración para la elaboración de su propuesta; además, la convocante describe en seguida en qué consiste dicha sistema, dicho en forma breve, radica en asegurar un ajuste con los movimientos y la forma terrestre; por tanto, a juicio de esta Unidad Administrativa, no existe incumplimiento de la ley en ese

sentido, porque sí se especificó la norma aplicable o sistema, a saber, ITRFO8 época 2010.0., del dieciséis de diciembre de dos mil diez.

En otro orden de ideas, se procede al estudio de los agravios identificados con los números **1 y 2**, en donde esencialmente manifiesta que la convocante no justifica por qué eligió como criterio de evaluación el binario, en virtud de que no resulta aplicable, tomando en consideración que los servicios a contratar no se encuentran estandarizados, ni existe estudio de mercado que lo sustente; y que en la evaluación de las propuestas, punto 10.4, de convocatoria señala que uno de los aspectos que tomará en cuenta para la evaluación es que el precio sea acorde con los del mercado nacional; situación que no es posible determinar ya que no existe una investigación de mercado que permita ponderar cuáles son los precio del mercado nacional.

Lo anterior, es **fundado**.

Para entender el calificativo del anterior agravio, por tratarse la problemática en determinar el por qué la convocante se inclinó por el criterio de evaluación binario y sí se encuentra el estudio de mercado para determinar el precio del mercado nacional, primeramente es necesario transcribir en lo conducente la normativa relativa a los criterios de evaluación de propuestas, los cuales son los numerales 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 51 de su Reglamento del tenor siguiente:

“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 tecnología, deberán utilizar el criterio de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio.

(...)"

“Artículo 51.- Los criterios para evaluar la solvencia de las proposiciones, deberán guardar relación con los requisitos y especificaciones señalados en la convocatoria a la licitación pública para la integración de las propuestas técnicas y económicas. La aplicación del criterio de evaluación binario a que se refiere el segundo párrafo del artículo 36 de la Ley será procedente en aquellos casos en que la convocante no requiera vincular las condiciones que deberán cumplir los proveedores con las características y especificaciones de los bienes a adquirir o a arrendar o de los servicios a contratar porque éstos se encuentran estandarizados en el mercado y el factor preponderante que considera para la adjudicación del contrato es el precio más bajo. **El Área contratante deberá justificar la razón por la que sólo puede aplicarse el criterio de evaluación binario y no el de puntos o porcentajes o de costo beneficio, dejando constancia en el expediente del procedimiento de contratación.**

(...)"

De los anteriores artículos se desprende, que las entidades en la evaluación de propuestas deberán utilizar el criterio establecido en convocatoria; asimismo, que el criterio de evaluación binario será aplicable cuando no sea posible utilizar los criterios de puntos y porcentajes o de costo beneficio; y cuando las entidades requieran obtener bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnología, deberán utilizar el criterio de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio; finalmente, que el área contratante deberá justificar la razón por la que utilice el criterio de evaluación binario y no el de puntos o

porcentajes o de costo beneficio, dejando constancia en el expediente del procedimiento de contratación.

En segundo, el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 30 de su Reglamento, establecen lo siguiente:

*“**Artículo 26.** Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:*

(...)

Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

(...).”

*“**Artículo 30.-** (...)*

La investigación de mercado y su resultado deberán documentarse e integrarse al expediente de contratación correspondiente”.

De dichos numerales se advierte que las dependencias antes de iniciar un procedimiento de contratación deberán realizar una investigación de mercado de la cual se observen las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado y el cual se agregará al expediente de contratación.

Ahora, por tener relación con el estudio de los agravios, es importante transcribir la normativa relacionada con el objeto del estudio de mercado, el cual se encuentra regulado en el numeral 29 del Reglamento de la ley de la materia, el cual indica:

“Artículo 29.- *La investigación de mercado tendrá como propósito que las dependencias y entidades:*

- I. Determinen la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por las mismas;*
- II. Verifiquen la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y*
- III. Conozcan el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación.***

La investigación de mercado podrá ser utilizada por la dependencia o entidad para lo siguiente:

- I. Sustentar la procedencia de agrupar varios bienes o servicios en una sola partida;*
- II. Acreditar la aceptabilidad del precio conforme al cual se realizará la contratación correspondiente;*
- III. Establecer precios máximos de referencia de bienes, arrendamientos o servicios;*
- IV. Analizar la conveniencia de utilizar la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento;*
- V. Determinar si existen bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables;*
- VI. Elegir el procedimiento de contratación que podrá llevarse a cabo;*
- VII. Determinar la conveniencia de aplicar alguna de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los Tratados*

en relación al precio, cantidad, calidad y oportunidad de la proveeduría nacional;

VIII. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierta, cuando la dependencia o entidad no esté obligada a llevarla a cabo bajo la cobertura de Tratados y se acredite fehacientemente que no existe en el país proveedor nacional, o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable, y

IX. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierto, cuando se acredite fehacientemente que en el territorio nacional o en los países con los cuales México tiene celebrado tratado de libre comercio con capítulo de compras del sector público, no existe proveedor o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable.”

Del numeral anterior, se advierte que el propósito del estudio de mercado es determinar la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas; verificar la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con las necesidades de contratación; y conocer el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación; asimismo, podrá utilizarse, entre otras cosas, para acreditar la aceptabilidad del precio conforme al cual se realizará la contratación correspondiente; y establecer precios máximos de referencia de bienes, arrendamientos o servicios.

Cabe precisar, que en convocatoria se estableció que la oferta de las propuestas tendría que ser acorde a los precios del mercado nacional, lo anterior, se desprende del punto 10.4 de convocatoria del tenor siguiente:

“10.4 QUE LA OFERTA ECONÓMICA SEA ACORDE A LOS PRECIOS DE MERCADO NACIONAL”.

Ahora, a fin de verificar si en cumplimiento a lo establecido en los artículos 36 de la ley de la materia y 51 de su Reglamento, se justificó por qué señaló como criterio de evaluación el binario y no el de puntos y porcentajes; asimismo, si se encuentra agregado el estudio de mercado y su resultado al expediente formado con motivo de la licitación pública nacional **LA-932024996-N66-2012**, según la norma; para advertir lo anterior, es preciso hacer un análisis a las constancias que envió la entidad convocante como complemento a su informe circunstanciado.

En efecto, dichas documentales públicas merecen valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los diversos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia según lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de las cuales se destaca, que no está agregada la justificación a que se refiere el artículo 36 de la ley de la materia y el diverso 51 de su Reglamento, circunstancia que estaba obligada a glosar al expediente por disposición expresa de dichos numerales.

Tampoco se encuentra agregado al procedimiento licitatorio el estudio de mercado y su resultado, tal como lo señala los numerales 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 30 de su Reglamento; además, lo anterior, se corrobora con lo expresado por la convocante al rendir su informe circunstanciado, en el sentido de que según el oficio ADM-1321/12, suscrito por Mónica Hernández Olazaba, Coordinadora Administrativa de la Secretaría de Finanzas, en el cual justifica porqué optaron por el criterio de evaluación binario y no el de puntos y porcentajes; sin embargo, a dicha documental no puede otorgársele valor probatorio pleno, tomando en consideración que es ofrecida en copia simple, pero sobre todo, porque no indica que dicho oficio se encuentre agregado al expediente formado con

motivo del procedimiento de contratación en estudio, lo que tampoco se pudo advertir de la revisión efectuada por esta Unidad Administrativa a dicha licitación.

Por tanto, no se tiene por satisfecho el requisito de justificar el por qué se adoptó el criterio de evaluación binario y no el de puntos y porcentajes.

De igual forma, lo relativo al estudio de mercado, se constata con el dicho de la convocante al rendir su informe circunstanciado, al manifestar lo siguiente:

“Al respecto no fue necesario realizar dicha investigación de mercado, debido a que la Licitación materia del presente escrito, proviene de un procedimiento el cual fue declarado desierto y en el cual se consideraron todo los requisitos que marca la ley en la materia, razón por la cual no fue necesario realizar dicha investigación debido a que ya se había realizado la misma en el procedimiento celebrado anteriormente”.

Contrario a lo apreciado por la convocante, esta Dirección General considera que aun cuando el procedimiento en estudio derive de uno anterior, -el cual a juicio de la convocante cumplió con todos los requisitos de la ley, incluyendo el estudio de mercado-, sí debe adjuntar a la nueva licitación el estudio de mérito; de lo contrario, el procedimiento en comento no se ajusta a los requisitos de ley, como en el caso en particular acontece.

En efecto, ese documento tiene como propósito determinar la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas; verificar la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con las necesidades de contratación; y conocer el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación; y al no contar con dicha información genera incertidumbre jurídica para los participantes, en el sentido de tener el parámetro para determinar si su oferta económica es acorde a los

precios de mercado nacional, que es precisamente uno de los objetivos del multireferido documento, además, como lo indica la entidad, si en un anterior concurso se elaboró ese documento, con mayoría de razón debió haberlo adjuntado al nuevo procedimiento de contratación, y al no hacerlo resulta fuera del espíritu del legislador, es decir, que los procedimientos de contratación sean transparentes.

A mayor abundamiento y en adición a lo hasta aquí expuesto, resulta oportuno señalar que el **criterio de evaluación establecido en una licitación** como la ahora impugnada, no constituye una mera regla de participación impuesta a los licitantes, sino que es una disposición del pliego de condiciones de vital relevancia para el desarrollo del procedimiento de contratación.

Ello en razón de que es **una de las herramientas más eficaces de la que dispone la convocante para buscar la obtención de las mejores condiciones de contratación** no solamente en cuanto a **precio** – *única característica que privilegia el sistema binario*- sino la **calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes**, al tenor del artículo 26, segundo párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Señala el referido precepto lo siguiente:

“Art. 26.-

[...]

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.

De ahí que el legislador haya determinado en el artículo 36, segundo y tercer párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, precepto antes reproducido en el presente Considerando, **privilegiar el sistema de puntos y porcentajes o el de costo beneficio por encima del conocido como sistema binario**, y que en el artículo 52 del Reglamento de la Ley de la Materia se haya ordenado establecer los rubros y subrubros a evaluar en las propuestas presentadas por los licitantes conforme a los lineamientos expedidos por la Secretaría de la Función Pública, tratándose del sistema de puntos y porcentajes, ya que dichos sistemas como el de puntos y porcentajes si bien se considera el precio no es el único factor a para determinar la adjudicación como acontece en el binario.

Así, a manera de ejemplo se tiene que los Lineamientos expedidos mediante el “*ACUERDO por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas*” (en adelante *ACUERDO*) publicado en el Diario Oficial de la Federación el **nueve de septiembre de dos mil diez**, en donde en su artículo **segundo, lineamientos octavo y décimo**, se estableció que para la adquisición de bienes o servicios debían considerarse en la evaluación de las propuestas de los licitantes tratándose del **sistema de puntos y porcentajes**, los rubros y subrubros en el aspecto técnico que aseguraran entre otras cuestiones la **experiencia de los licitantes para prestar el servicio licitado o suministrar el bien ofertado, capacidad económica y de recursos humanos de los concursantes**, lo cual permite evaluar integralmente una empresa licitante. En efecto, dichos lineamientos disponen los siguientes rubros técnicos:

“A) Tratándose de la adquisición de bienes:

- i. Características del bien o bienes objeto de la propuesta técnica.***
 - a) Característica técnica.***
 - b) Contenido nacional.***

c) *Durabilidad o vida útil del bien.*

ii. Capacidad del licitante.

a) Capacidad de los recursos económicos, técnicos y de equipamiento que la convocante considere necesaria para que el licitante cumpla con el contrato.

b) Participación de discapacitados o empresas que cuenten con trabajadores con discapacidad.

c) Participación de MIPYMES que produzcan bienes con innovación tecnológica.

Opcionales:

1) Extensión del tiempo mínimo exigido para garantizar el funcionamiento del bien, y

2) Servicios adicionales que el licitante puede ofrecer para mantener los bienes en condiciones óptimas.

iii. Experiencia y especialidad del licitante.

a) Experiencia. Mayor tiempo suministrando bienes similares a los requeridos en el procedimiento de contratación de que se trate, y

b) Especialidad. Mayor número de contratos o documentos con los cuales el licitante puede acreditar que ha suministrado bienes con las características específicas y en condiciones y cantidades similares a las establecidas en la convocatoria o invitación de que se trate.

iv. Cumplimiento de contratos.

B) Tratándose de la contratación de servicios:

i. Capacidad del licitante.

a) **Capacidad de los recursos humanos.** La convocante tomará en cuenta los niveles de preparación y la cantidad de personal que se requiera para prestar el servicio.

A efecto de evaluar la preparación de cada una de las citadas personas, la convocante podrá asignar puntuación o unidades porcentuales, conforme a los siguientes aspectos:

Primero. Experiencia en asuntos relacionados con la materia del servicio objeto del procedimiento de contratación de que se trate.

Segundo. Competencia o habilidad en el trabajo de acuerdo a sus conocimientos académicos o profesionales.

Tercero. Dominio de herramientas relacionadas con el servicio, como puede ser el idioma, programas informáticos o participación en la resolución o tratamiento de problemáticas similares a la que sea materia del servicio de que se trate.

b) Capacidad de los recursos económicos y de equipamiento que la convocante considere necesaria para que el licitante cumpla con el contrato, conforme a los requerimientos establecidos en la convocatoria o invitación.

c) Participación de discapacitados o empresas que cuenten con trabajadores con discapacidad.

d) Participación de MIPYMES que produzcan bienes con innovación tecnológica relacionados directamente con la prestación del servicio de que se trate (aplicará únicamente en los procedimientos de contratación de servicios sujetos a la Ley de Adquisiciones).

e) Subcontratación de MIPYMES. (sólo se aplicará en los procedimientos de contratación de servicios relacionados con obras).

Opcionales.

1) Extensión del tiempo mínimo exigido para garantizar el servicio, y

2) Valores agregados, como pudiera ser la prestación del servicio en plazos más reducidos, el otorgamiento de servicios adicionales o la obtención de resultados superiores a los requeridos.

ii. Experiencia y especialidad del licitante.

a) Experiencia. Mayor tiempo prestando servicios similares a los requeridos en el procedimiento de contratación de que se trate, y

b) Especialidad. Mayor número de contratos o documentos con los cuales el licitante puede acreditar que ha prestado servicios con las características específicas y en condiciones similares a las establecidas en la convocatoria o invitación de que se trate.

iii. Propuesta de Trabajo.

- a) *Metodología para la prestación del servicio;*
- b) *Plan de trabajo propuesto por el licitante, y*
- c) *Esquema estructural de la organización de los recursos humanos.*

iv. Cumplimiento de contratos”.

Finalmente, no debe perderse de vista la importancia de que los términos y condiciones de participación de una licitación como la de marras estén apegados a derecho, ya que la convocatoria es el conjunto de cláusulas a los que deberán sujetarse los licitantes y que inciden **primeramente** en la determinación del licitante que va a resultar adjudicado en la licitación de mérito y en **segundo término**, en la contratación que realizará la entidad convocante para satisfacer sus necesidades.

De tal importancia es la confección adecuada y correcta de la convocatoria de licitación, que el Poder Judicial de la Federación ha definido que el cumplimiento, o en su caso, **el incumplimiento de las condiciones de participación definidas en la convocatoria del procedimiento concursal es la única base para determinar la adjudicación o desechamiento de una propuesta**, por tanto, su contenido no puede quedar sujeto a la voluntad o interpretación de los particulares o licitantes, siendo el cumplimiento de las bases obligatorio para los concursantes. Sustenta lo anterior, la siguiente tesis, que en lo que conducente, señala:

“LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.- (...) Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el

procedimiento licitatorio en si, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. (...) Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio pacta sunt servanda. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas...⁴

De lo anterior expuesto, queda demostrado lo fundado de sus motivos de inconformidad considerando que no justificó el por qué optó por el criterio de evaluación binario, tampoco adjuntó el estudio de mercado al procedimiento de contratación y por consecuencia no se puede advertir que los precios ofrecidos en las propuestas sean acordes a los del mercado nacional; en esa virtud, no se analizarán el último agravio, relativo a combatir la junta de aclaraciones, tomando en consideración que a nada práctico conduciría estudiarlo si no cambiaría el sentido de la presente resolución, ni mayores aspectos de los vistos en esta resolución.

⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, Octubre de 1994, Tesis: I. 3o. A. 572 A, Página: 318.

Sustenta lo anterior, las jurisprudencias emitidas por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, respectivamente, de rubro y texto siguientes:

“CONCEPTOS DE VIOLACION, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja”.⁵

“CONCEPTOS DE VIOLACION. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO. Si al considerarse fundado un concepto de violación ello trae como consecuencia la concesión del amparo, es innecesario analizar los restantes, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese estudio, en nada variaría el sentido de la sentencia”.⁶

NOVENO. Consecuencias de la Resolución. Con fundamento en el artículo 15, penúltimo párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que establece que los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen o celebren en contravención a dicha ley, serán nulos previa determinación de la autoridad competente; **se decreta la nulidad de todo el procedimiento de la licitación pública nacional LA-932024996-N66-2012, relativo para la “CONTRATACIÓN DEL SERVICIO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL SOLICITADO POR LA SECRETARÍA DE FINANZAS”.**

Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI, en relación con el [74, fracción IV](#), del ordenamiento legal invocado, en relación con los bienes y servicios solicitados en la licitación de mérito, se deja a la convocante en libertad para optar por el

⁵ Publicada en la página 86, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Abril de 1991, Octava Época. Registro 223103.

⁶ Publicada en la página 8, del Semanario Judicial de la Federación, 1982, parte II, Séptima Época. Registro 387680.

procedimiento de contratación pública que estime conveniente de acuerdo a sus necesidades, y que cumpla con la normatividad de la materia, tomando en cuenta el contenido de la presente resolución.

En las relatadas condiciones, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, **se concede a la convocante el plazo de seis días hábiles**, para que remita a esta unidad administrativa las constancias que acrediten que ha dejado sin efectos la licitación pública en estudio.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es de resolverse y se:

RESUELVE:

PRIMERO. Es fundada la inconformidad promovida por **GIOVIALÍSTICA, S.A. DE C.V., por conducto de su representante legal Sergio Edmundo Burgos Peralta**, contra actos de la **Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Zacatecas**, derivado de la licitación pública nacional **LA-932024996-N66-2012**, relativo para la **“CONTRATACIÓN DEL SERVICIO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN CATASTRAL SOLICITADO POR LA SECRETARÍA DE FINANZAS”**.

SEGUNDO. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 15, primer párrafo, y 73, fracción VI y 74, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se declara la nulidad **total del procedimiento de contratación**.

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

