



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

EXPEDIENTE 424/2011

**CARRERA, S.A. DE C.V.
VS
SISTEMA DE RIEGO, TEMASCALCO, A.C.**

RESOLUCIÓN No. 115.5.340

México, Distrito Federal, a treinta de enero de dos mil doce.

Visto para resolver los autos del expediente al rubro citado.

RESULTANDO

PRIMERO. El veintidós de noviembre de dos mil once, se recibió en esta Dirección General el escrito de inconformidad promovido por la empresa **CARRERA, S.A. DE C.V.**, por conducto del C. [REDACTED], en su carácter de representante legal, contra actos del **SISTEMA DE RIEGO TEMASCALCO, A.C.**, derivados de la licitación pública nacional número **RM-A-MEX-096 (II) C-003-11**, relativa a la **CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DE UN INVERNADERO EN EL MÓDULO II ÑADO DEL DISTRITO DE RIEGO 096 ARROYOZARCO, MUNICIPIO DE ACULCO, ESTADO DE MÉXICO**, manifestando lo que a su interés convino y que por economía procesal se tiene por transcrito como si a la letra se insertara, sirviendo de sustento la siguiente Jurisprudencia:

“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

SEGUNDO. En cumplimiento a los requerimientos de información de esta unidad administrativa contenidos en los proveídos 115.5.2641 y 115.5.2706, el Jefe de los Distritos de Riego de la Comisión Nacional del Agua, informó mediante oficio número BOO.E.12.3.8.-0365 de trece de diciembre de dos mil doce, recibido en la Dirección General el dieciséis de diciembre de dos mil once, lo siguiente:

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



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE 424/2011

2

1. Que el Sistema de Riego Temascalcingo, A.C., es una asociación con personalidad jurídica propia y que está en posibilidad de contratar la realización de obras y acciones dirigidas a rehabilitar y a modernizar la infraestructura hidroagrícola existente en áreas de riego en su ámbito de influencia. Así mismo, que para fines exclusivos de la publicación de la convocatoria que fue múltiple, incluyendo la participación de varias asociaciones de usuarios, se realizó a través del Sistema de Riego Temascalcingo, A.C., pero el responsable de la licitación es la Asociación de Usuarios del Módulo II (Dos) Ñado, A.C.
2. Que el Sistema de Riego Temascalcingo, A.C., **no forma parte de la Administración Pública Federal**, Estatal, ni Municipal, es una asociación civil.
3. Que se utilizan recursos federales, correspondientes al ramo 16, los cuales están sujetos a la disponibilidad del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011 y a las autorizaciones que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se administran a través del Fideicomiso Fondo Alianza para el Campo del Estado de México (FACEM).
Dichos recursos se otorgan **a fondo perdido y no están sujetos a la normatividad de obra pública**, son transferidos por la CONAGUA al Fideicomiso Fondo de Alianza para el Campo del Estado de México y en su caso por los Gobiernos Estatal y Municipal y con los propios de los beneficiarios.
Las acciones de estos programas son ejecutados por los propios beneficiarios, por lo que las ACU y SRL beneficiadas, son responsables únicos de los procesos de licitación, contratación, ejecución, supervisión, control, seguimiento, entrega, recepción, pago.
4. El monto económico autorizado fue de \$4,500,000.00 (cuatro millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.) y el monto adjudicado de \$3,878,527.75 (tres millones ochocientos setenta y ocho mil quinientos veintisiete pesos 75/100 M.N.).
5. Que una vez concluido el procedimiento de licitación el contrato se formalizó con la empresa METALISER, S.A. DE C.V.
6. Que ningún licitante ocurrió en propuesta conjunta.
7. Que la suspensión del acto impugnado si causaría perjuicio al interés social y contravendría el orden público.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE 424/2011

3

TERCERO. Mediante oficio sin número, recibido en esta Dirección el veintidós de diciembre de dos mil once, el presidente del Distrito de Riego Temascalcingo, A.C., señaló que ese Sistema de Riego **no forma parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal** y que no tienen elementos para dar una información precisa, toda vez que, solo intervinieron para la publicación de la convocatoria.

CUARTO. Por oficio sin número, recibido en esta Dirección General el veintidós de diciembre de dos mil once, el presidente del Distrito de Riego Módulo II (Dos), Ñado, A.C., Distrito de Riego 096 “Arroyozarco”, señaló que las asociaciones de riego se manejan con subsidios que aporta el Gobierno Federal a través de la CONAGUA a través del Fideicomiso Fondo de Alianza para el Campo del Estado de México.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Incompetencia. Por tratarse de una cuestión de orden público, debe analizarse en primer término la competencia de esta Unidad Administrativa, lo que se hace al tenor de las consideraciones siguientes:

La Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, tiene competencia para conocer de las impugnaciones que formulan los particulares por actos de las áreas convocantes que contravengan las disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Ahora bien, a efecto de establecer con precisión el alcance de la competencia legal de esta autoridad, deben atenderse los preceptos jurídicos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que a continuación se reproducen:

“Artículo 1.- La presente es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones públicas, así como los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE 424/2011

4

- II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unos y otros con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

[...]"

“Artículo 83. La Secretaría de la Función Pública conocerá de las inconformidades que se promuevan contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas que se indican a continuación:

- I. La convocatoria a la licitación, y las juntas de aclaraciones.
En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el interesado que haya manifestado su interés por participar en el procedimiento según lo establecido en el artículo 35 de esta Ley, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones;
- II. La invitación a cuando menos tres personas.
Sólo estará legitimado para inconformarse quien haya recibido invitación, dentro de los seis días hábiles siguientes;
- III. El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.
En este caso, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, o de que se le haya notificado al licitante en los casos en que no se celebre junta pública;
- IV. La cancelación de la licitación.
En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el licitante que hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a su notificación, y
- V. Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en esta Ley.
En esta hipótesis, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien haya resultado adjudicado, dentro de los seis días hábiles posteriores a aquél en



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE 424/2011

5

que hubiere vencido el plazo establecido en el fallo para la formalización del contrato o, en su defecto, el plazo legal.

[...]"

De los preceptos legales antes invocados se desprende que los actos que son susceptibles de ser impugnados en la instancia de inconformidad, son aquéllos derivados de procedimientos de contratación pública sustanciados por alguna de las unidades administrativas, dependencias o entidades a que se refiere el artículo primero de la Ley antes invocada, por ser aquéllas las obligadas a realizar las contrataciones públicas de acuerdo con lo establecido en el mencionado cuerpo legal.

Ahora bien, de la convocatoria a la licitación pública nacional No. RM-A-MEX-096 (II)-C-003-11, se advierte que quien convocó al concurso del cual deriva el acto impugnado es la "Asociación de Usuarios del Módulo II (dos) Ñado, A.C. Distrito de Riego No. 096, Arroyozarco", por conducto del "Sistema de Riego Temascalcingo, A.C.: Distrito 033 Estado de México" personas colectivas que no corresponden a ninguna de las entidades u organismos previstos por el artículo 1º de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En efecto, la convocante es una **asociación civil de carácter privado**, cuestión que se desprende del acta constitutiva número 4,754 de fecha treinta de noviembre de mil novecientos noventa y tres, ante la fe del notario público, número 2 del Oro, Estado de México, luego entonces, al tratarse de un ente diverso a los establecidos en el artículo primero de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, esta Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas **carece de competencia legal para intervenir** y resolver el fondo del asunto de cuenta.

Así mismo, la convocatoria de la licitación pública nacional RM-A-MEX-096 (II)-C-003-11, en el punto 6.11, señala como marco normativo del procedimiento licitatorio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, Manual de Operación del



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE 424/2011

6

Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de los Distritos de Riego, 2011, Ley Federal del presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Código Civil Federal; Código Fiscal de la Federación; Ley Federal de Instituciones de Finanzas; Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2011, Resolución Miscelánea Fiscal para 2011 y las demás disposiciones administrativas de carácter federal aplicables (foja 132).

De los citados ordenamientos destacan por su aplicación al caso concreto, las Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de abril de dos mil once, por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) y el Manual de Operación del Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de los Distritos de Riego, 2011, de los cuales se desprende lo siguiente:

Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua.

“Artículo 11. Instancias Participantes.

11.1. Ejecutores

a) Hidroagrícola

Los proyectos financiados por estos programas son definidos con base en la demanda de los propios productores.

Estos programas son ejecutados por los propios beneficiarios con recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2011, que se otorgan a fondo perdido y no están sujetos a la normatividad de Obra Pública.

Las ACU, SRL o usuarios agrícolas beneficiados de los programas, serán responsables de la contratación de la obra y de la supervisión de su ejecución, y los recursos deberán ser ejercidos con apego a estas Reglas y a los Manuales de Operación de cada programa...”

Manual de Operación del Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de los Distritos de Riego, 2011.

“5. INSTANCIAS PARTICIPANTES

5.1. EJECUTORES



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE 424/2011

7

...
Las acciones de esta Componente son ejecutadas por los propios beneficiarios con recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2011, que se otorgan a fondo perdido y no están sujetos a la normatividad de Obra Pública, transferidos por la CONAGUA a los FOFAE y en su caso por los Gobiernos Estatal y Municipal, y con sus propios recursos, los cuales se norman con base en Convenios de Coordinación entre la CONAGUA y los Gobiernos de los Estados, Reglas de Operación vigentes, anexos de ejecución y técnicos y al presente Manual de Operación, en los que se especifican, entre otros, los compromisos presupuestarios y las metas inherentes a esta componente.

Las ACU y SRL beneficiadas, serán responsables de la contratación de la obra y de la supervisión de su ejecución, y los recursos deberán ser ejercidos con apego a lo establecido en las Reglas de Operación vigentes y el presente Manual....”

“DE LA ASOCIACIÓN CIVIL DE USUARIOS Y/O SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA

- *Ser responsables únicos de los procesos de licitación, contratación, ejecución, supervisión, control, seguimiento, entrega-recepción, pago, finiquito y en general del ejercicio de los recursos autorizados en las acciones autorizadas por el Comité Técnico del FOFAE de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación vigentes y al presente Manual.”*

Esto es así, en razón de que, conforme al artículo 3, fracción I, 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; pues uno de los requisitos y elementos de los actos administrativos consiste en que éste sea emitido por autoridad competente a través de servidor público facultado para emitir el acto administrativo.

Así las cosas, la competencia de la autoridad para conocer y resolver determinado asunto, como en el caso, la inconformidad promovida por el C. [REDACTED], debe estar expresamente señalada en la Ley respectiva, todo ello encaminado a garantizar los principios de legalidad y seguridad jurídica que deben revestir los actos de los servidores públicos cuando actúan en ejercicio de sus facultades.

Lo antes razonado encuentra sustento en las tesis Jurisprudenciales que se citan a continuación:

“COMPETENCIA. FUNDAMENTACIÓN DE LA. *Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad*



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE 424/2011

8

*y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que **todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación**, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental”.*²

“AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite”.³

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.- Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el artículo 16 Constitucional.”⁴

A mayor abundamiento debe considerarse que del contenido al acta constitutiva 4,754, se desprende que es una Asociación Civil sin fines de lucro y **no pertenece a la Administración Pública Federal, ni a la Administración Pública del Estado de México.**

² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa, Novena Época, Página 338

³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, emitida por el Tribunal en Pleno, página 511

⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, emitida por la Segunda Sala, Quinta Época, página 4656.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

EXPEDIENTE 424/2011

9

No pasa inadvertido que en la convocatoria de la licitación pública impugnada, específicamente en el numeral 7.2., se dispuso que la interposición de inconformidades se promovería ante la Secretaría de la Función Pública o bien ante el Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional del Agua.

Sobre el particular se determina, que no obstante lo errático en la redacción del numeral 7.2 de convocatoria esta Dirección General, no resulta ser legalmente competente para conocer de la inconformidad de que se trata, reiterándose que es una Asociación Civil de carácter privado quien convocó, además de que no es aplicable al concurso impugnado la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, al tenor de los razonamientos anteriormente expuestos.

En consecuencia, se acredita que la convocante **no** es organismo, dependencia o entidad perteneciente tanto a la Administración Pública Federal, Administración Pública del Estado de México, o en su caso, Municipal, sino que la misma es una **ASOCIACIÓN CIVIL DE CARÁCTER PRIVADO**, consecuentemente, esta Dirección General se declara legalmente incompetente para conocer y resolver la inconformidad promovida por el C. [REDACTED], dejándose a salvo sus derechos para que los haga valer en la vía y forma que estime pertinentes.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se

RESUELVE:

PRIMERO. Esta Dirección General, se declara legalmente incompetente para conocer y resolver la inconformidad, presentada por **CARRERA, S.A. DE C.V.**, por conducto del C. [REDACTED], por los razonamientos jurídicos expuestos en el único considerando.

SEGUNDO. Se dejan a salvo los derechos del promovente para que los haga valer en la vía y forma que estime pertinente, quedando a su disposición la documentación que anexó a su escrito de inconformidad.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE 424/2011

TERCERO. En términos del artículo 92 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la presente resolución puede ser impugnada mediante recurso de revisión, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, cuando proceda, ante instancias jurisdiccionales competentes.

CUARTO. Notifíquese personalmente a la firmante de la inconformidad y por oficio a las autoridades respectivas.

Así lo resolvió y firma el LIC. ROGELIO ALDAZ ROMERO, Director General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas; ante la presencia del LIC. LUIS MIGUEL DOMÍNGUEZ LÓPEZ, Director General Adjunto de Inconformidades y el LIC. OCTAVIO PLASCENCIA OLIVARES, Director de Inconformidades "E", respectivamente.

Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
LIC. ROGELIO ALDAZ ROMERO

Publica Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica
Publica Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica
Publica Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica
Publica Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica
Publica Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica
Publica Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica
LIC. LUIS MIGUEL DOMÍNGUEZ LÓPEZ

Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
Version Publica Version Publica Version Publica Version Publica Versi
LIC. OCTAVIO PLASCENCIA OLIVARES

PARA: C. [REDACTED] - REPRESENTANTE LEGAL DE CARRERA, S.A. DE C.V. [REDACTED]

ING. RAÚL RIVAS CASTILLO.- JEFE DE LOS DISTRITOS DE RIEGO DE LA DELEGACIÓN DE LA CONAGUA EN EL ESTADO DE MÉXICO. Calle Manuel Acuña, número 9, Colonia Centro, C.P. 50450, Atlacomulco, Estado de México. Teléfono 01 712 1222292 y 01 712 1220791.

C. JUAN GARCÍA EVARISTO. PRESIDENTE DEL SISTEMA DE RIEGO DE TAMASCALcingo, A.C. Avenida José María Velasco, sin número, Colonia Centro, C.P. 50400, Temascalcingo, Estado de México.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE 424/2011

11

OPO *ACC

“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.”