



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

EXPEDIENTE No. 329/2011

**LOVI CORPORATIVO DE INGENIERÍA Y
CONSTRUCCIÓN, S.A. DE C.V.**

VS

H. AYUNTAMIENTO DE TLAXCOAPAN, HIDALGO.

RESOLUCIÓN No. 115.5.

México, Distrito Federal, a doce de junio de dos mil doce.

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 Dirección General el treinta de septiembre de dos mil once, la empresa **Lovi Corporativo de Ingeniera y Construcción, S.A. de C.V.**, por conducto de su representante legal, **Reyes López Viveros**, se inconformó por actos emitidos por el **H. Ayuntamiento de Tlaxcoapan, Hidalgo**, derivados de la licitación pública nacional número **LO-813074991-N1-2011**, para la **“PAVIMENTACIÓN HIDRÁULICA EN AV. DEL TRABAJO ENTRE FRANCISCO I. MADERO Y NICOLÁS BRAVO, 1RA ETAPA, DE LA LOCALIDAD DE TLAXCOAPAN, HIDALGO”**.

SEGUNDO. Mediante proveído 115.5.2087 de cuatro de octubre de dos mil once, se tuvo por presentada a la empresa inconforme; se le apercibió para exhibir instrumento público que demostrara las facultades de representación del promovente y se requirió a la convocante rindiera el informe previo a que alude los artículos 89, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 279 de su Reglamento (fojas 062 a 064).

TERCERO. Por proveído 115.5.2168 de once de octubre de dos mil once, se tuvo por desahogada la prevención realizada, y se tuvo por reconocida la personalidad de **Reyes López Viveros** como representante legal de la inconforme (fojas 075 y 076).

CUARTO. Mediante oficio sin número de trece de octubre de dos mil once, la convocante rindió su informe previό, en el cual informό que: a) El origen de los recursos son, en parte, federales, derivados del Presupuesto de Egresos de la Federaciόn para el ejercicio fiscal 2011, ramo 23 Provisionales, Salariales y Econόmicas, especίficamente el fondo de Pavimentaciόn y Espacios Deportivos para Municipios; b) El monto autorizado asciende a \$3'569,306.80 (tres millones quinientos sesenta y nueve mil trescientos seis pesos 80/100 M.N.); c) Asimismo informό que la empresa ganadora es "**Servicios de Construcciόn**" (sic) representada por **Josέ Antonio Arrieta Martίnez (fojas 77 a79)**.

QUINTO. Por acuerdo 115.5.2294 de diecinueve de octubre de dos mil once, esta Direcciόn General determinό negar la suspensiόn de oficio que solicitό el inconforme, al no satisfacerse en su totalidad los requisitos previstos en el artίculo 88 de la Ley de Obras Pύblicas y Servicios Relacionados con las Mismas (fojas 138 a 142).

SEXTO. Mediante oficio sin nύmero recibido el dieciocho de noviembre de dos mil once, la entidad convocante rindiό su informe circunstanciado y acompaņό la documentaciόn del procedimiento de contrataciόn en estudio, y por acuerdo 115.5.2547 de veintidόs de noviembre del aņo pasado, se tuvo por recibido el informe de ley, para los efectos precisados en el artίculo 89, sexto pάrrafo, de la Ley de Obras Pύblicas y Servicios Relacionados con las Mismas (fojas 157 a 159).

SέPTIMO. Por escrito recibido el veintinueve de noviembre de dos mil once, el inconforme ampliό los motivos de inconformidad respecto del informe circunstanciado rendido por la convocante, mediante acuerdo 115.5.2675 de uno de diciembre del aņo pasado, se tuvo por hecha la ampliaciόn y se dio vista a la convocante y al tercero interesado (fojas 160 a 259).

OCTAVO. Mediante oficio sin nύmero, recibido en esta unidad administrativa el ocho de diciembre de dos mil once, la entidad convocante rindiό el informe de la ampliaciόn que se planteό (fojas 263 a 336).



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 3 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

NOVENO. Mediante acuerdo 115.5.2810 de trece de diciembre de dos mil once, esta unidad administrativa desahogó las pruebas ofrecidas por la inconforme y la convocante y otorgó plazo a los interesados para formular alegatos; siendo que el inconforme fue el único que los presentó (fojas 338 a 345).

DÉCIMO. Al no existir prueba pendiente por desahogar ni diligencia alguna que practicar, el cuatro de junio 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 26 y 37, fracciones VIII, XVI y XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 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, pues 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, en razón de que los recursos derivados del Presupuesto de

Egresos de la Federación para el fiscal 2011, provienen del Ramo 23 Provisionales, Salariales y Económicas, específicamente, el fondo de Pavimentación y Espacios Deportivos para Municipios.

Por tanto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 1, fracción VI, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, esta unidad administrativa, **es legalmente competente para conocer de la inconformidad de cuenta.**

SEGUNDO. Oportunidad. El acto impugnado lo constituye el **acto de fallo emitido en la** licitación pública nacional número **LO-813074991-N1-2011**, relativo para la **“PAVIMENTACIÓN HIDRÁULICA EN AV. DE EL TRABAJO ENTRE FRANCISCO I. MADERO Y NICOLÁS BRAVO, 1RA ETAPA, DE LA LOCALIDAD DE TLAXCOAPAN, HIDALGO”**.

Luego entonces, 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 no se celebre en junta pública, en el caso en particular, el fallo se dio a conocer en junta pública el **veintidós de septiembre de dos mil once**; por tanto, el plazo transcurrió del **veintitrés al treinta del mismo mes y año**, sin contar los días veinticuatro y veinticinco del mismo mes y año, por ser inhábiles.

La inconformidad que se atiende se presentó el treinta de septiembre de dos mil once, por tanto, **resulta oportuna** su interposición.

TERCERO. Procedencia de la Instancia. La vía intentada es **procedente**, pues se interpone en contra del **acto del fallo** emitido en el procedimiento de la licitación antes mencionada, 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.



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 5 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Sobre el particular, del acta impugnada se desprende que la empresa hoy inconforme presentó su propuesta (según el acta correspondiente a dicho acto, el cual obra en el anexo 3). 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 **Reyes López Viveros**, demostró contar con las facultades suficientes para promover en nombre de la empresa **Lovi Corporativo de Ingeniera y Construcción, S.A. de C.V.**, con la copia certificada del instrumento público número veinticuatro mil novecientos treinta y siete (24, 937), del cual se advierte que fue designado como administrador único de la sociedad, y que cuenta con poder general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio; con todas las facultades generales y con las especiales que requieran mención o clausula especial conforme a la ley, sin limitación alguna (fojas 013 a 031).

QUINTO. Antecedentes. El **Ayuntamiento de Tlaxcoapan, Hidalgo**, convocó a la licitación pública nacional número **LO-813074991-N1-2011**, relativo para la **“PAVIMENTACIÓN HIDRÁULICA EN AV. DE EL TRABAJO ENTRE FRANCISCO I. MADERO Y NICOLÁS BRAVO, 1RA ETAPA, DE LA LOCALIDAD DE TLAXCOAPAN, HIDALGO”**.

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

1. La visita al sitio donde se realizaran los trabajos y la junta de aclaraciones se llevaron a cabo el siete de septiembre de dos mil once; y a través de este último acto la convocante realizó unas precisiones respecto de la convocatoria y dio respuesta a

los cuestionamientos planteados por los licitantes, según la minuta levantada para tal efecto.

2. El acto de presentación y apertura de propuestas se realizó el trece de septiembre del mismo año.

3. El acto de fallo tuvo lugar el veintidós de septiembre de dos mil once, según consta en el acta levantada para tal propósito, haciendo constar que **José Antonio Arrieta Martínez**, resultó adjudicatario con un monto de \$3'434,742.81 (tres millones cuatrocientos treinta y cuatro mil setecientos cuarenta y dos pesos 81/100 M.N.).

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 en esta Dirección General el [treinta de septiembre de dos mil once](#), los que se tienen aquí por reproducidos como si a la letra se insertaren (foja 3 a 12), 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



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 7 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma".¹

SÉPTIMO. Materia del análisis. Se circunscribe a pronunciarse sobre la legalidad de los motivos de desechamiento de la propuesta presentada por la inconforme **Lovi Corporativo de Ingeniería y Construcción, S.A. de C.V.**, en el procedimiento licitatorio a estudio.

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 el oficio PMT/OPM/901/2011 de 20 de septiembre de 2011 por el cual se analiza cualitativamente la propuesta de la inconforme, carece de fundamentación y motivación, al no referir a ninguna disposición legal ni de las bases, además que las observaciones son subjetivas.
- **2.** Que en el primer motivo de desechamiento, contrario a lo expuesto por la convocante, la inconforme sí incluyó el certificado de calibración (Documento AT-09); y que solicita en dicho concepto un informe de levantamiento topográfico que no especifica sobre qué versa, ni en junta de aclaraciones se previó dicho punto.
- **3.** Que en el segundo motivo de desechamiento, la inconforme sí incluyó el acordonamiento, y no únicamente por lo que respecta a los cortes, sino para toda la obra, como se acredita en el documento AE-06.2.
- **4.** Que en el tercer motivo de desechamiento, anexó el certificado de control de calidad de los materiales a la propuesta, el cual fue emitido por un laboratorio acreditado ante la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA). Asimismo, anexó una carta compromiso del laboratorio para llevar la obra en todas sus etapas y hasta la finalización de ésta, a efecto de quedar certificada la calidad de la misma, lo que se acredita en el documento AT-13.

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

- **5.** Que en el cuarto motivo de desechamiento, contrario a lo que afirma la entidad convocante, incluyó tres cotizaciones de las cuales el precio más bajo corresponde a Concretos Cruz Azul, que no está fuera del precio del mercado.
- **6.** Asimismo, en el motivo de desechamiento cuarto la convocante no especificó qué prueba se realizaría para la ruptura del concreto hidráulico, lo que carece de fundamento, dado que en la matriz de precio PC001-MR3520, piso para pavimento de concreto hidráulico con concreto MR35 DE 20 cm de espesor, anexada en el documento AE-02, en una de sus partes dice “Prueba de laboratorio para el control de la calidad de los concretos”.
- **7.** Por lo que respecta al equipo de seguridad, sí fue considerado en el análisis de indirectos de la propuesta de la inconforme, como se indica en el documento AE-06.2.
- **8.** Que derivado de lo anterior, la convocante al desechar la propuesta de la empresa inconforme y adjudicar a un licitante con una oferta más cara contravino la Ley de la materia.

Asimismo, en el escrito de ampliación de inconformidad hizo valer los siguientes argumentos:

- **9.** Que la convocante en su informe circunstanciado afirmó que la empresa inconforme no consideró la cantidad de acero correspondiente como lo establece la Norma de Construcción de la SCT para pavimento de concreto hidráulico; lo anterior, es erróneo pues sí fue considerado, además que dicho argumento no se hizo valer por la convocante como causa de desechamiento en el fallo.
- **10.** Que la convocante afirmó en su informe circunstanciado que la empresa inconforme no era solvente técnica ni económicamente, y no garantizaba correctamente la ejecución de los trabajos licitados; lo anterior, es erróneo, pues según los estados financieros y la contabilidad de la empresa, sí es solvente, con la capacidad para afrontar las obligaciones derivadas del concurso.
- **11.** Que la convocante afirmó en su informe circunstanciado que hubo una “Segunda revisión del Comité de Adquisiciones y Obra Pública”; lo anterior, deja en estado de indefensión a la empresa inconforme, pues ésta desconoce a qué se refiere la convocante con “Segunda Revisión”.

Por cuestión de técnica, se analizarán los motivos de inconformidad en orden distinto a lo planteado y en forma conjunta de aquéllos que abordan temas similares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91, fracción III, de la Ley de Obras



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 9 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

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, se analizará el **primer** motivo de inconformidad, en donde esencialmente expone que el fallo carece de fundamentación y motivación, al no referir a ninguna disposición legal ni de las bases, además que las observaciones son subjetivas, lo anterior es **infundado** por las razones siguientes.

De la lectura del dictamen técnico para la justificación del fallo de la licitación pública nacional número **LO-813074991-N1-2011**, se constata que la convocante en primer término, justificó cuales fueron las causas que **motivaron la descalificación** de la propuesta de la inconforme, pues al efecto expuso:

“3. LOVI CORPORATIVO DE INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN, S.A. DE C.V., REPRESENTADO POR LA C. JESICA LIZETH ÁNGELES GASPAR, DE ACUERDO AL ANÁLISIS CUALITATIVO Y DETALLADO, SE OBSERVÓ LO SIGUIENTE:

EN EL DOCUMENTO AE-02 EN EL CONCEPTO L007 TRAZO Y NIVELACIÓN, EN SU MATRIZ DE PRECIO UNITARIO NO CONSIDERÓ LOS

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

ALCANCES DEL CONCEPTO, CERTIFICADO DE CALIBRACIÓN DEL APARATO TOPOGRÁFICO Y EL INFORME DEL LEVANTAMIENTO TOPOGRÁFICO.

E017 EXCAVACIÓN DE CORTE EN CAJA NO CONSIDERÓ EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE PRECIO UNITARIO EN SU MATRIZ, ACORDONAMIENTO DE LA ZONA CON CINTA DE SEÑALIZACIÓN DE DÍA Y NOCHE, DE ACUERDO AL PLAN DE TRABAJO POR EL CONTRATISTA.

10423-GRAVC NO CONSIDERÓ EL ALCANCE DEL CONCEPTO DEL PRECIO UNITARIO, AL NO INCLUIR EL COSTO DEL CERTIFICADO DE CALIDAD DE MATERIALES POR LABORATORIO.

PC001-MR35-20 SE CONSIDERA EL COSTO DEL CONCRETO A BAJO PRECIO DE ACUREDO AL MERCADO, ASÍ COMO TAMBIÉN DE LA PRUEBA DE RUPTURA Y NO CONTEMPLA EQUIPO DE SEGURIDAD.

POR LO TANTO SE DESECHA SU PROPUESTA.

(...)"

De ello se advierte, que la convocante motivó las causas por las cuales descalificó la propuesta de la inconforme, aduciendo de manera ordenada cada uno de los puntos que consideró no cumplió, esto es, hizo una relación del documento que presentó diversas inconsistencias y mencionó el concepto o clave, e indicó qué fue lo que no consideró en cada uno de éstos; es decir, expresó que en el documento AE-02, concepto L007, no consideró el costo del certificado de calibración y el informe del levantamiento topográfico; en el concepto E017, no consideró el costo del acordonamiento de la zona con cinta de señalización de acuerdo al plan de trabajo; para el concepto 10423-GRAVC, no consideró el costo del certificado de calidad de materiales por laboratorio; en el concepto PC001-MR35-20, el costo del concreto, así como el de la prueba de ruptura está a precio bajo de acuerdo al mercado; además de que no contempló equipo de seguridad.

Asimismo, en dicho documento se advierte fundó su dictamen en los preceptos 39 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y 69 del Reglamento, los cuales indican:



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 11 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

“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.*

(...).”

“Artículo 69.- *La convocatoria a la licitación pública deberá contener una relación de las causas de desechamiento de proposiciones, las cuales deberán estar vinculadas a los criterios de evaluación que para cada caso se establezcan, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones XXII y XXIII del artículo 31 de la Ley.*

Se consideran causas para el desechamiento de las proposiciones, las siguientes:

- I. La falta de información o documentos que imposibiliten determinar su solvencia;*
- II. El incumplimiento de las condiciones legales, técnicas y económicas respecto de las cuales se haya establecido expresamente en la*

convocatoria a la licitación pública que afectarían la solvencia de la proposición;

- III. Se acredite fehacientemente con la documentación idónea que la información o documentación proporcionada por los licitantes es falsa;*
- IV. La ubicación del licitante en alguno de los supuestos señalados en los artículos 31, fracción XXIII, 51 y 78, penúltimo párrafo de la Ley;*
- V. La falta de presentación de los escritos o manifiestos a que se refiere la fracción VIII del artículo 34 de este Reglamento, y*
- VI. Aquéllas que por las características, magnitud y complejidad de los trabajos a realizar, la convocante determine establecer expresamente en la convocatoria a la licitación pública porque afectan directamente la solvencia de la proposición.*

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, asimismo, señaló los fundamentos de la ley de la materia, así como del Reglamento en el cual sustentó su determinación; lo que lleva a concluir que el acto en comento no carece de fundamentación y motivación.

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:

“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, esto es así, toda vez que el promovente tuvo la oportunidad de acudir a la presente instancia e impugnar los actos



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 13 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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.”³

El **segundo** motivo de agravio, en el cual indica que en el primer motivo de desechamiento, contrario a lo expuesto por la convocante, éste sí incluyó el certificado de calibración (Documento AT-09) y que también solicita en dicho concepto un informe de levantamiento topográfico, el cual, la convocante no especifica sobre qué versara, ni en junta de aclaraciones se previó dicho punto, por ello es ilegal; el anterior argumento es **infundado**.

En primer término es necesario puntualizar lo que se solicitó en convocatoria, en cuanto a dicha clave L007 y cuáles fueron sus alcances, de conformidad con en el documento AE-10.

³ Publicada en la Página 1531 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Mayo de 2006.



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 15 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

CLAVE	MANO DE OBRA	UNIDAD	CANTIDAD	COSTO	IMPORTE	%
ETS-610K	ESTACIÓN TOTAL SOKKIA SET 610 K (INCLUYE: PRISMA Y TODOS SUS ACCESORIOS). PRECISIÓN: 6 SEGUNDOS RESOLUCIÓN	HORA	0.00400	\$58.73	\$0.23	9.06%

Importe de Equipo	9.06%	Subtotal	\$0.23
	Costo Directo		\$2.54
	Indirectos de Oficina	4.00%	\$0.10
	Indirectos de Campo	5.25%	\$0.13
	Financiamiento	0.41%	\$0.01
	Utilidad	7.00%	\$0.19
	Cargos Adicionales	0.50%	\$0.01
	PRECIO UNITARIO		\$2.98

De la simple comparación que se realiza a los documentos antes transcritos, se advierte que la empresa inconforme no contempló dentro de su propuesta “el certificado de calibración”, así como el informe de levantamiento topográfico, como lo hizo notar la convocante en el dictamen de veintidós de septiembre de dos mil once; además de que los documentos AE-02 y AE-05 en los cuales indica el inconforme que si adjuntó el certificado de calibración, tampoco se advierte su afirmación.

En efecto, de los documentos que indica el inconforme en los cuales se contemplan dichos gastos, se colige que del documento AE-02 en estudio denominado “ANÁLISIS, CÁLCULO E INTEGRACIÓN DE PRECIOS UNITARIOS AL (100%) DE LOS CONCEPTOS DE TRABAJO DESCRIBIENDO INTEGRO COMO LOS PROPORCIONÓ LA CONVOCANTE, ESTRUCTURADOS POR COSTOS DIRECTOS CORRESPONDIENTES AL CONCEPTO DE TRABAJO, COSTOS INDIRECTOS, COSTOS POR FINANCIAMIENTO, CARGOS POR UTILIDAD DEL CONTRATISTA Y CARGOS ADICIONALES”, tampoco contempla dicho gasto, es decir, ni en el apartado materiales, mano de obra o equipo no indica el certificado de calibración, ni el levantamiento topográfico.

Tampoco, del diverso formato AE-05, se advierte su afirmación, porque el rubro de dicho documento es “ANÁLISIS, CÁLCULO E INTEGRACIÓN DE LOS COSTOS HORARIOS DE LAS MÁQUINAS Y EQUIPO DE CONSTRUCCIÓN QUE

INTERVIENEN EN LA OBRA, DEBIENDO CONSIDERAR ÉSTOS, PARA EFECTOS DE EVALUACIÓN, COSTOS Y RENDIMIENTOS DE MÁQUINAS Y DE EQUIPOS NUEVOS. (CONSIDERANDO CONSTOS E IMPORTES)”; ahora, de dicho documento se desprende que las maquinas consideradas son: vibradora para concreto Dynapac-Kohler K-91 4H.P. Longitud 14 pies; revoladora para concreto Mipsa-Kohler R-10 8 H.P.,1 saco; regla vibratoria marca “STOW” modelo PS con motor “KOHLER” de gasolina de 8 H.P.; cortadora de concreto Target EC 200 18h.p. disco de 14”, motor de gasolina, incluye operación; camión de volteo Mercedes Benz LK-1417/34 7M3 DE 170 h.p.; Camión pipa de 800 lts. sobre chasis Mercedes Benz 1617 de 170 H.P.; Motoconformadora Caterpillar 120 H. BR de 140 H.P. y 12.400 de peso de operación; Retroexcavadora case 580 SM serie 2 de 90 h.p.; compactadora de suelos de tambor liso vibratorio Dynampac CA301d de 152 h.p. y 14.3 ton de peso de operación y 2.13 m de ancho de tambor; allanadora mecánica de operador a pie WHITHEMAN de 46” modelo 0660 00b 48H de 8 h.p.; estación total sokkia set 610 k (incluye: prisma y todos sus accesorios). precisión: 6 segundos resolución; del cual no se acredita lo que en vía de agravio afirmó.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que el inconforme haya anexado a su propuesta como lo aduce en el formato AT-09, el certificado de calibración, porque, no se descalificó por no anexarlo, sino por no contemplarlo en los costos unitarios; tampoco el argumento tocante a que no se dijo nada del mencionado informe en convocatoria, ni en junta de aclaraciones, pues, en lugar de beneficiarle le perjudica, porque sí hubo duda respecto al informe a que dice el formato AE-10 antes transcrito, debió haber formulado el cuestionamiento pertinente con el objeto de disipar a que se refirió dicho informe que mencionó ese documento y al no hacerlo consintió los términos en cada uno de los documentos que integran las bases, en ese tenor, no puede alegar lo que en vía de agravio ahora formula por haber prelucido su derecho para dolerse de dicho punto de convocatoria.

En otro orden de ideas, el agravio identificado con el número **tres**, en el cual en esencia argumenta que el segundo motivo de desechamiento que hizo valer la convocante, contrario a lo expuesto, sí incluyó el acordonamiento y no únicamente por



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 17 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

lo que respecta a los cortes, sino para toda la obra, lo cual se acredita en el documento AE-06.2. “ANÁLISIS, CÁLCULO DE LOS COSTOS INDIRECTOS DE CAMPO”; es **infundado**.

En efecto, del análisis que esta unidad administrativa realiza al documento AE-06.2., el cual merece valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto en el artículo 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, se desprende que consideró diversos costos indirectos; sin embargo, no se advierte la afirmación que hace en su escrito de agravios, en el sentido de que ahí consideró el costo por el acordonamiento de toda la obra, pues no indica en qué rubro o parte del documento está considerado dicho gasto, porque como se dijo, del análisis efectuado no se advierte tal planteamiento.

Además, el motivo de descalificación, fue porque no está incluido dicho costo en el documento AE-02, concepto E017 y no en el documento que señala; por tanto, los agravios que formula son insuficientes para combatir que no consideró el precio unitario de acordonamiento de la zona con cinta de señalización de día y noche de acuerdo al plan de trabajo; en consecuencia, no pueden ser tomadas en consideración por esta unidad administrativa, ni son aptas para justificar el análisis de su afirmación, pues de hacerlo implicaría suplir la deficiencia de la queja en materia administrativa, lo que no está permitido legalmente, en términos de lo dispuesto en el artículo 91, fracción III, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas.

Por ello, siendo que únicamente se limita a mencionar que sí incluyó el acordonamiento y no únicamente por lo que hace a los cortes sino para toda la obra,

lo cual se acredita en el documento AE-06.2., se insiste, sin que de las constancias de autos se advierta que haya incluido el costo del acordonamiento que refiere; resultan argumentos dogmáticos y ambiguos al no tener medio de convicción que los respalde, pues como se vio, del análisis a dicho formato, no se demostró que lo haya contemplado.

Tiene aplicación al respecto, por igualdad de razón, la jurisprudencia del Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito del texto siguiente:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTE SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren".⁴

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

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

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

⁴ Publicada en la página 1034 del Tomo XIX. Febrero de 2004 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 19 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES. Los actos de autoridad y las sentencias están investidos de una presunción de validez que debe ser destruida. Por tanto, cuando lo expuesto por la parte quejosa o el recurrente es ambiguo y superficial, en tanto que no señala ni concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, tal pretensión de invalidez es inatendible, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir, en la medida que elude referirse al fundamento, razones decisorias o argumentos y al porqué de su reclamación. Así, tal deficiencia revela una falta de pertinencia entre lo pretendido y las razones aportadas que, por ende, no son idóneas ni justificadas para colegir y concluir lo pedido. Por consiguiente, los argumentos o causa de pedir que se expresen en los conceptos de violación de la demanda de amparo o en los agravios de la revisión deben, invariablemente, estar dirigidos a descalificar y evidenciar la ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado, porque de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano colegiado y deberán calificarse de inoperantes, ya que se está ante argumentos non sequitur para obtener una declaratoria de invalidez”⁵.

En otro orden de ideas, el agravio identificado con el número **cuatro**, el cual esencialmente expone que tercer motivo de desechamiento, anexó el certificado de control de calidad de los materiales a la propuesta, el cual fue emitido por un laboratorio acreditado ante la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA). Asimismo, agregó una carta compromiso del laboratorio para llevar la obra en todas sus etapas y hasta la finalización de ésta, a efecto de quedar certificada la calidad de la misma; además en el documento AE-06.2, de la suma de los gastos necesarios en el numeral V, se contempla los gastos de laboratorio. Tal motivo de agravio es **infundado**.

En primer término es necesario plasmar la causa de desechamiento en estudio, la cual fue del tenor siguiente:

“EN EL DOCUMENTO AE-02 EN EL CONCEPTO

⁵ Página 2127, Enero de 2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación.



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 21 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

HIDRÁULICA			
Importe de materiales	100.00%	Subtotal	\$128.50
	Costo Directo		\$128.50
	Indirectos de Oficina	4.00%	\$5.14
	Indirectos de Campo	5.25%	\$6.75
	Financiamiento	0.41%	\$0.58
	Utilidad	7.00%	\$9.87
	Cargos Adicionales	0.50%	\$0.75
	PRECIO UNITARIO		\$151.59
			CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS 59/100 M.N.

En efecto, el calificativo es porque en el documento AE-02, en los precios unitarios del concepto I0423-GRAVC, no incluyó el concepto de materiales de laboratorio; y no como lo pretende hacer valer el inconforme en el sentido de que anexó un certificado de control de calidad de los materiales de su propuesta, circunstancia que no fue el motivo de desechamiento, sino, el hecho de que no haya considerado en ese documento costear los materiales de laboratorio, tal y como se advierte de la reproducción realizada de dicho documento en la presente resolución.

No pasa inadvertido para quien resuelve, el hecho de que en el documento AE-06.2 de la propuesta, se advierte en el punto V "CONSUMOS VARIOS (SERVICIOS DE LABORATORIO), que si bien, enuncia en tal concepto servicios de laboratorio en lo general; sin embargo, esa no es la causa del desechamiento, sino, que no contempló el cargo de servicios de laboratorio en el documento en cuestión para la clave I0423-GRAVC, ya que el documento que menciona el inconforme cuyo rubro es "*indirecto de las oficinas de campo*", es distinto al analizado; por tal circunstancia, no puede ser tomado en consideración, al ser documentos diversos, y que en todo caso deberán guardar relación con el documento AE-02, el cual como se indicó, no prevé el costo indirecto del servicio de laboratorio.

En otro orden de ideas, el agravio identificado con el arábigo **siete**, en donde expone que el equipo de seguridad sí fue considerado en el análisis de indirectos de su propuesta, como se indica en el documento AE-06.2., es **infundado**.

Previo a sustentar lo anterior, es necesario transcribir los documentos que integran la proposición económica de conformidad con las bases de la licitación, en lo que interesa los documentos AE-02 (trascrito en párrafos precedentes), AE-06, AE-06.1 y AE-06.2 de rubro:

*“AE-06 Análisis, cálculo e integración de los costos indirectos, identificando los correspondientes a los de administración de oficinas de campo y los de oficinas centrales. Conforme a lo establecido en los artículos 211, 212 y 213 del Reglamento (**Considerando costos e importe**).*

AE-06.1 Indirecto Oficinas Centrales.

AE-06.2 Indirecto Oficinas de Campo”.

Ahora, el precepto 213, fracción VII, del Reglamento de la ley de la materia, es del tenor siguiente:

*“**Artículo 213.-** Los gastos generales que podrán tomarse en consideración para integrar el costo indirecto y que pueden aplicarse indistintamente a la administración de oficinas centrales, a la administración de oficinas de campo o a ambas, según el caso, son los siguientes:*

(...)

***VII.** Seguridad e higiene;*

(...).”

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213, fracción VII, del Reglamento de la ley de la materia, el aspecto de seguridad, deberá reflejarse en los gastos generales y que se integraran indistintamente en la administración de oficinas centrales, o a la administración de oficinas de campo, o en ambas.

Esto es, el inconforme debió contemplar dicho concepto ya sea en el documento AE-06.1 o en el AE-06.2, pero, no lo hizo; lo anterior se afirma, porque del análisis efectuado a la propuesta económica en cuanto al documento AE-06.2 en el cual indica que ahí consideró dicho gasto, no se advierte dicho rubro de seguridad; ahora, tampoco le asiste la razón, en el sentido de que en el numeral I. “Gastos Técnicos y Administrativos”, 1.2 “Prestaciones que obliga la ley” y el 1.4 “Lo que derive de la suscripción de trabajos”; en esos conceptos están considerados; sin embargo, no se



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 23 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

desprende de dicho concepto, y de acuerdo a la ley de la materia lo debió de contemplar.

De ahí que el motivo de inconformidad o estudio es infundado.

En otro orden de ideas, el agravio sintetizado en el número **ocho**, donde expone que la convocante adjudicó a un licitante que presentó una propuesta más cara que la de su representada, contraviniendo con ello la ley de la materia, es **infundado**. Veamos.

El artículo 38 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como el numeral 29 de convocatoria, relativa a “Criterios para la adjudicación”, establecen, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMA

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

(...)

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

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición que asegure las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(...)”.

(Énfasis añadido)

CONVOCATORIA

“29. Criterios para la adjudicación

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

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición que asegure las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(...).”

Ahora, de los preceptos transcritos, así como de las bases, se advierte una serie lineamientos para la calificación de las propuestas, así como para la adjudicación del contrato, dentro de las cuales destaca que se adjudicará al licitante que resulte solvente porque reúne las condiciones legales técnicas y económicas requeridas por la convocante y que asegure las mejores condiciones en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En ese tenor, como se vio del acta de fallo de veintidós de septiembre de dos mil once, la convocante advirtió una serie de incumplimientos en su propuesta, lo que trajo como consecuencia legal, que la aquí inconforme no fuera técnicamente solvente; en esa virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la ley de la materia y los criterios de adjudicación, no fue solvente para calificar si reunía las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, por ello, se encuentra a justado a derecho, que la convocante haya adjudicado el contrato a una persona moral diversa a la inconforme.

En otro tenor, los agravios identificados con los números **cinco y seis** en los cuales exponen que en el cuarto motivo de desechamiento, contrario a lo que afirma la entidad convocante, el costo del concreto no está fuera del precio del mercado, pues, incluyó tres cotizaciones de las cuales el precio más bajo corresponde a Concretos Cruz Azul; y que la convocante no especificó qué prueba se realizaría para la ruptura



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 25 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

del concreto hidráulico, lo que carece de fundamento legal, dado que en la matriz de precio PC001-MR3520, piso para pavimento de concreto hidráulico con concreto MR35 DE 20 cm de espesor, anexada en el documento AE-02, en una de sus partes dice "Prueba de laboratorio para el control de la calidad de los concretos", respectivamente, es **fundado pero inoperante**.

La causa de desechamiento de la propuesta fue del tenor siguiente:

"EN EL DOCUMENTO AE-02 EN EL CONCEPTO

(...)

PC001-MR35-20 SE CONSIDERA EL COSTO DEL CONCRETO A BAJO PRECIO DE ACUERDO AL MERCADO, ASÍ COMO TAMBIÉN DE LA PRUEBA DE RUPTURA Y NO CONTEMPLA EL EQUIPO DE SEGURIDAD.

(...)"

Lo **fundado**, resulta porque la convocante se olvidó de mencionar cuál es el precio del mercado que predomina o bien, en el cual se basó para llegar a la conclusión de que el costo ofertado por el inconforme está fuera del precio de mercado; la misma suerte corre para la prueba de ruptura del concreto a que alude la convocante, porque no se advierte cuál es el costo que predomina en los laboratorios en cuanto a esos rubros; máxime que del análisis efectuado a las constancias de autos no se advierte que haya adjuntado a su informe el resultado del estudio de mercado que debió haber realizado en términos del artículo 15, fracción VIII, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

No obstante lo anterior, si bien en los motivos de inconformidad en análisis le asiste la razón al inconforme, el mismo **resulta inoperante** para declarar la nulidad del fallo impugnado, pues ello, no subsana los incumplimientos en que incurrió y que han sido analizados previamente, los cuales originan la insolvencia de su propuesta y por ende, lo imposibilitan para, en su caso, resultar adjudicado.

En otro orden de ideas, ahora se procede al estudio de los agravios expuestos en el **escrito de ampliación de la inconformidad.**

El agravio identificado con el número 10, en donde expone que la convocante afirmó en su informe circunstanciado que la empresa inconforme no era solvente técnica ni económicamente, y no garantizaba correctamente la ejecución de los trabajos licitados; lo anterior, a su juicio, es erróneo, pues según los estados financieros y la contabilidad de la empresa, sí es solvente al contar con la capacidad para afrontar las obligaciones derivadas del concurso; es **infundado.**

En efecto, como se precisó en párrafos precedentes en términos del artículo 38 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la solvencia de una propuesta no solamente recae en la propuesta económicamente más baja, sino en aquella que cumpla con las condiciones solicitadas en el concurso y garantice el cumplimiento de las obligaciones respectivas; es decir, es un binomio que se combina técnico-económica, y al no satisfacerse alguno de éstos resulta insolvente la propuesta, independientemente, que en la parte económica sea menos costosa; o bien, como lo aduce el inconforme, que de acuerdo con sus estados financieros y contabilidad sea capaz de afrontar las obligaciones que resultaran de firmar el contrato con la convocante.

En ese orden de ideas, la insolvencia de la propuesta de Lovi Corporativo de Ingeniería y Construcción, S.A. de C.V., resultó por haber tenido diversas inconsistencias en su propuesta técnica, las cuales fueron ya precisadas y analizadas en párrafos precedentes, lo que en obvio de repeticiones innecesarias, se tienen por reproducidas.

En otro tenor, el agravio expuesto en los números 9 y 11, en el cual argumenta que la convocante en su informe circunstanciado afirmó que la empresa inconforme no consideró la cantidad de acero correspondiente como lo establece la Norma de Construcción de la SCT para pavimento de concreto hidráulico; lo anterior, es erróneo pues sí fue considerado por la inconforme, además que dicho argumento no se hizo



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 27 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

valer por la convocante como causa de desechamiento en el fallo; y que la convocante afirmó en su informe circunstanciado que hubo una “Segunda revisión del Comité de Adquisiciones y Obra Pública”; lo anterior, deja en estado de indefensión a la empresa inconforme, pues ésta desconoce a qué se refiere la convocante con “Segunda Revisión”; los anteriores argumentos resultan **fundados pero inoperantes**.

Lo anterior se considera **fundado** porque la circunstancia de que la convocante haya mencionado en su informe de ampliación a la inconformidad diversos motivos por los cuales a su juicio, la propuesta de la inconforme presenta otras inconsistencias técnicas; siendo que dichas irregularidades, en modo alguno pueden ser tomadas en consideración, porque esos argumentos de desechamiento los debió haber precisado en el acto del fallo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39, fracción I, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y al no hacerlo así, esta Unidad Administrativa no puede tomar esas consideraciones novedosas –ajenas a la litis- en esta resolución, pues, jurídicamente no está permitido a las convocantes enmendar en sus informes circunstanciados las consideraciones de hecho y los fundamentos legales que hubieren omitido al dictar el acto impugnado, esto es, las razones particulares que se tengan a bien señalar así como sus fundamentos deben constar por escrito en el acto administrativo (fallo), y menos realizar una segunda evaluación de la propuesta de la inconforme, pues, ni en la convocatoria, ni junta de aclaraciones, menos aún, en la ley de la materia se prevé esa hipótesis, lo cual es ilegal.

Ahora, lo **inoperante** resulta, porque si bien es cierto, esos motivos de desechamiento que aduce la convocante tiene la propuesta de la inconforme, los cuales, por cierto son novedosos, no pueden ser tomados en consideración, lo cierto es, que existen otros, que fueron advertidos en el acto del fallo en estudio y que se tuvieron por válidos, por tanto, a nada práctico conduciría declarar fundada una inconformidad, si dichos motivos novedosos de desechamiento no se tiene por

formulados al no haberlos hechos valer en el fallo, como lo prevé la ley de la materia; en esa virtud, debe seguir rigiendo el acto en estudio.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia No. 307, que es del tenor siguiente:

“INFORME JUSTIFICADO. EN EL NO PUEDEN DARSE LOS FUNDAMENTOS DEL ACTO, SI NO SE DIERON AL DICTARLO.- No está permitido a las autoridades responsables corregir en su informe justificado la violación de la garantía constitucional en que hubieren incurrido al no citar en el mandamiento o resolución reclamados las disposiciones legales en que pudieran fundarse, porque tal manera de proceder priva al afectado de la oportunidad de defenderse en forma adecuada.”⁶

Es igualmente aplicable, la Tesis número 839, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que a la letra dice:

“DEMANDA FISCAL, CONTESTACIÓN DE LA. EN ELLA NO PUEDEN AMPLIARSE NI MEJORARSE LOS FUNDAMENTOS DEL ACTO: *Las resoluciones de las autoridades fiscales deben estar debidamente fundadas y motivadas, o sea que deben referirse a la norma legal en que se fundan y a la hipótesis normativa que aplican, pues el artículo 202, inciso b), del Código Fiscal de la Federación anterior (228, inciso b), del vigente), establece que es causa de anulación la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución impugnada, lo cual, por otra parte, está conforme con las garantías consagradas en el artículo 16 constitucional. En consecuencia, en la contestación de la demanda fiscal no es lícito ampliar ni mejorar la motivación y fundamentación dadas en la resolución impugnada, pues por una parte las resoluciones deben contener su propia fundamentación y, por otra, la parte actora no habrá podido conocer los fundamentos nuevos o mejorados, al formular su demanda fiscal, lo que la dejaría en estado de indefensión, y permitiría a las autoridades motivar y fundar su resolución con conocimiento de la manera como, correcta o incorrectamente, se la impugnó en el juicio. Y aunque pudiera decirse que la parte actora tiene derecho a ampliar su demanda cuando en la contestación a la misma se le dan a conocer los fundamentos*

⁶ Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Materia Común, de 1917-1995



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 29 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

de la resolución impugnada, lo cual ha sido ya expresamente admitido en el artículo 184 del Código Fiscal de la Federación vigente, debe considerarse que en todo caso se trata de un derecho del que el actor pueda hacer uso, pero sin que esté obligado a actuar en esa forma, cuando estime que le resulta procesalmente inconveniente. Aunque sí debe aclararse que cuando por falta de motivación o fundamentación adecuada, se declare la nulidad de una resolución, sin haber estudiado en cuanto al fondo la procedencia del cobro por no haberse expresado la motivación o fundamentación, deben dejarse a salvo los derechos que las autoridades puedan tener para dictar una nueva resolución que satisfaga los requisitos formales omitidos.”⁷

NOVENO. Análisis de los alegatos. En el escrito recibido el veinte de diciembre de dos mil once, el inconforme expone a manera de alegatos los siguientes:

1. Que la entidad convocante no hace argumentos válidos que funden y motiven las circunstancias por las cuales su propuesta fue descalificada, aduciendo únicamente que su propuesta no es solvente porque el precio que ofertó se encontraba fuera de mercado, lo que no acreditó.
2. Que no consideró la cantidad de acero correspondiente como lo establece la norma de construcción de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para pavimento de concreto hidráulico, lo que es infundado, porque, como se hizo valer no fue causa de desechamiento, sin embargo, sí cumplió con esa condición.

Cabe precisar que respecto a los alegatos la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.**

⁷ Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1995, Tomo III, Parte TCC, pp. 640.

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**



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 31 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

*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”.*⁸

Bajo esas premisas, los argumentos a manera de alegatos que vierte identificados con las arábigos 1 y 2, 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 y su ampliación, tampoco se advierte, como se apuntó, que refute prueba alguna, hipótesis que daría pie a dar contestación, porque podría trascender al fondo del asunto.

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 Relacionadas con las Mismas, lo conducente es declarar infundada la inconformidad promovida, por ende, se confirma el fallo impugnado.

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

R E S U E L V E

PRIMERO. Por las razones precisadas en el considerando que antecede, se declara **infundada** la inconformidad promovida por las empresas **Lovi Corporativo de Ingeniera y Construcción, S.A. de C.V.**, contra el fallo

⁸ Publicada en la página 206, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Diciembre de 2001.



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 329/2011

- 33 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

ARQ. JOSÉ ANTONIO GARCÍA GARCÍA.- PRESIDENTE MUNICIPAL.- H. AYUNTAMIENTO DE TLAXCOAPAN, HIDALGO.- Plaza Juárez s/n, Palacio Municipal, Colonia Centro, C.P. 42950, Municipio de Tlaxcoapan, Hidalgo.

C.P. MARCOLINA C. ESCAMILLA REYES.- CONTRALOR INTERNO MUNICIPAL.- H. AYUNTAMIENTO DE TLAXCOAPAN, HIDALGO.- Plaza Juárez s/n, Palacio Municipal, Colonia Centro, C.P. 42950, Municipio de Tlaxcoapan, Hidalgo.

“En Términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión se colocaron diversas bandas negras para suprimir información considerada como reservada o confidencial.”