



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

EXPEDIENTE No. 501/2011

**SUPERVISIÓN EN ADMINISTRACIÓN DE
SERVICIOS, S.A. DE C.V. Y OTRA.**

VS.

**CENTRO DE INGENIERÍA Y DESARROLLO
INDUSTRIAL.**

RESOLUCIÓN No. 115.5.

México, Distrito Federal, a veinticinco de mayo 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. El **veintiocho de diciembre de dos mil once** se recibió en la oficialía de partes de esta unidad administrativa el escrito de inconformidad promovido por las empresas **Supervisión en Administración de Servicios, S.A. de C.V.**, por conducto de su representante legal Laura Rea Rufino, y **Soluciones Laborales y de Nóminas, S.A. de C.V.**, por conducto de su representante legal Fernando Nelson Espinosa Ruiz, contra actos del **CENTRO DE INGENIERÍA Y DESARROLLO INDUSTRIAL**, derivados de la Licitación Pública Nacional Presencial número LA-0389ZU001-N9-2011, relativo para la **“ADMINISTRACIÓN DE NÓMINA DE PERSONAL EVENTUAL”**.

SEGUNDO. Mediante acuerdo 115.5.0033 de tres de enero del año en curso, se recibió la inconformidad de mérito; se requirió a la convocante para que informara el monto económico de los recursos destinados para la licitación de cuenta, estado que guarda el procedimiento de contratación, proporcionara los datos de los terceros interesados, y señalara si hubo participantes que acudieran en propuesta conjunta (foja 83).

TERCERO. Por oficio DA/009/12, de diez de enero de dos mil doce, la convocante rindió su informe previo, en el que informó el monto económico autorizado mínimo: \$21'750,000.00 (veintiún millones setecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), monto máximo: \$43'500,000.00 (cuarenta y tres millones quinientos mil pesos); y el monto adjudicado es \$ [REDACTED] ([REDACTED] [REDACTED] M.N.); finalmente informó el nombre y domicilio del licitante adjudicado **Mandujano Consultores, S.C.** en propuesta conjunta con **Multiservicios Corporativos MM, S.A. de C.V. (fojas 68-70).**

CUARTO. Por oficio SP/100/057/2012 de doce de enero del año en curso, el Secretario de la Función Pública, instruyó a esta Dirección para el conocimiento de la inconformidad de mérito.

QUINTO. Mediante proveído 115.5.0169 de trece de enero de dos mil doce, se negó la suspensión de oficio que solicitó el inconforme (foja 259).

SEXTO. Por oficio sin número de dieciséis de enero de dos mil doce, recibido en la oficialía de Partes de esta unidad administrativa el mismo día, la convocante rindió su informe circunstanciado de hechos y exhibió la documentación derivada del procedimiento de licitación que se impugna (fojas 301-388).

SÉPTIMO. Mediante escrito recibido el dieciséis de enero de dos mil doce, Alejandro Javier Mandujano Vergara y Alejandro Mandujano Sánchez, en su carácter de representante legal de **Mandujano Consultores, S.C. y Multiservicios Corporativos MM, S.A. de C.V., respectivamente,** desahogaron su garantía de audiencia, señalaron domicilio para oír y recibir notificaciones y autorizados para tales efectos, asimismo ofrecieron pruebas (fojas 389-449).

OCTAVO. Mediante acuerdo 115.5.0310 de treinta de enero de dos mil doce, se proveyó sobre las probanzas ofrecidas por la inconforme, tercero interesada y la convocante; asimismo, concedió un término de tres días hábiles a las partes a efecto de que formulen alegatos; siendo que sólo las empresas inconformes hicieron uso de ese derecho (fojas 520-524).



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 3 -

NOVENO. El **siete de mayo de dos mil doce**, esta unidad administrativa al no existir diligencia pendiente por desahogar declaró cerrada la instrucción, por lo que turnó el expediente a resolución.

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 26 y 37, fracciones VIII y XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 65 a 75 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; 3, Apartado A, fracción XXIII, 62, fracción I, numeral 2, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, 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 por las dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República, cuando el Secretario así lo determine.

Supuesto que se actualiza en el caso concreto, en razón de que mediante oficio SP/100/057/2012, de doce de enero de dos mil doce, el Titular del Ramo instruyó a esta Dirección General para conocer y resolver la presente inconformidad (foja 286).

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

El acto del fallo se llevó a cabo el **veintiuno de diciembre de dos mil once**; siendo que se le notificó el mismo día, por lo que el término para inconformarse transcurrió del **veintidós al veintinueve de diciembre de dos mil once** y el escrito que por este medio se atiende, se presentó el **veintiocho de diciembre del año pasado**,

ante la Oficialía de Partes de esta Unidad Administrativa, tal y como se acredita con el sello de recepción que se tiene a la vista (foja 001).

TERCERO. Legitimación. La inconformidad es promovida por parte legítima, toda vez que **Laura Rea Rufino y Fernando Nelson Espinosa Ruiz**, acreditaron tener facultades de representación de **Supervisión en Administración de Servicios, S.A. de C.V. y Soluciones Laborales y Nóminas, S.A. de C.V.**, respectivamente, en términos de las copias certificadas de los instrumentos públicos números 21,822 y 97,097 de diez de abril y nueve de mayo de dos mil ocho, otorgado ante la fe del Notario Público número 214 y 63 de la Ciudad de México, Distrito Federal, respectivamente.

CUARTO. Procedencia. La vía intentada es procedente en términos del artículo 65, fracción III de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en razón de que **Supervisión en Administración de Servicios, S.A. de C.V. y Soluciones Laborales y Nóminas, S.A. de C.V.**, tuvieron el carácter de licitantes en el procedimiento de contratación de que se trata, pues de las constancias de autos se desprende que formularon propuesta, misma que fue entregada en el acto de presentación y apertura de propuestas de **catorce de diciembre de dos mil once**; lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que en lo conducente dispone:

“Artículo 34. La entrega de proposiciones se hará en sobre cerrado que contendrá la oferta técnica y económica. En el caso de las proposiciones presentadas a través de CompraNet, los sobres serán generados mediante el uso de tecnologías que resguarden la confidencialidad de la información de tal forma que sean inviolables, conforme a las disposiciones técnicas que al efecto establezca la Secretaría de la Función Pública”.

QUINTO. Antecedentes. Para mejor comprensión del presente asunto, se relatan los siguientes:



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 5 -

1. **CENTRO DE INGENIERÍA Y DESARROLLO INDUSTRIAL**, convocó para la Licitación Pública Nacional Presencial número LA-0389ZU001-N9-2011, relativo para la **“ADMINISTRACIÓN DE NÓMINA DE PERSONAL EVENTUAL”**.
2. El siete de diciembre de dos mil once se llevó a cabo la junta de aclaraciones del procedimiento licitatorio de que se trata.
3. El catorce de diciembre del año pasado, se realizó el acto de presentación y apertura de proposiciones.
4. Y, el veintiuno de diciembre de dos mil once, se emitió el acto del fallo del procedimiento de licitación en comento.

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

SEXTO. Motivos de inconformidad. La promovente plantea como motivos de inconformidad los expresados en el escrito de impugnación recibido en esta Dirección General el **veintiocho de diciembre de dos mil once**, los que se tienen aquí por reproducidos como si a la letra se insertaren (foja 4 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 pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma".¹

SÉPTIMO. Materia del análisis. Determinar que en la evaluación de propuestas y emisión del fallo, la convocante haya observado la normatividad de la materia, bases y junta de aclaraciones.

OCTAVO. Análisis de los motivos de inconformidad. Del escrito inicial de impugnación, se advierte que la promovente en esencia aduce lo siguiente:

- **1.** Que la convocante de manera arbitraria e ilegal descalificó a las accionantes.

- **2.** Que dicha descalificación surge de una **confusión provocada por los formatos E-1 y E-2** establecidos por la convocante en la licitación de referencia; debido a la forma de presentar la descripción detallada del servicio en el formato E-2, en relación con el escrito de propuesta y de compromiso del suministro de los servicios del formato E-1.

- **3.** Que la convocante pudo solicitar la aclaración a que refiere el punto IV.2.1., respecto de su propuestas, porque no se trataba de cambio de precios sólo de verificar de dónde obtenía la cantidad indicada en su propuesta económica.

- **4.** Que en el formato E-2 se incluyen diversos costos unitarios reembolsables que no deben calcularse como costos de los servicios a cotizar, como viáticos, uniformes, seguro de vida, etcétera; sin embargo, debido a la conformación de las columnas en el formato correspondiente, dichos costos son sumados al final de la subpartida y dan un total que, si bien, **no coincide con la cantidad propuesta en el formato E-1**, lo cierto, que en el formato E-2 el análisis de

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



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 7 -

costos unitarios de la propuesta, presenta como resultado de la suma a la sub-partida 1, un total de \$ [REDACTED], **el cual sí se multiplica por 12 meses**, da una cantidad de \$ [REDACTED], que no coincide con la propuesta para dicha sub-partida presentada en el formato E-1 de \$ [REDACTED], diferencia provocada por la confusión del diseño de los formatos establecidos por la convocante, puesto que en uno de ellos la suma resultante incluye costos que no forman parte de la oferta económica, pero sí de la prestación de los servicios requeridos.

- **5.** Que la convocante igualmente descalificó a las accionantes en forma ilegal y arbitraria, porque en su propuesta económica presentó un porcentaje de comisión del 7.95%, sin advertirse sobre qué base fue determinado el mismo, pues en el fallo no se advierte que en la convocatoria se hubiere previsto como requisito presentar la base de cálculo del citado porcentaje o justificar el mismo.

- **6.** Que tampoco se cuenta con información objetiva que permita conocer el porcentaje del servicio ofrecido por las adjudicadas, para efecto de saber si el porcentaje, en ese caso, si es suficiente para “el sentir” de la convocante.

- **7.** Que el motivo de descalificación anterior, resulta inoperante al no estar previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público el mecanismo para determinar discrecionalmente que un precio es más bajo o no, sobretodo tratándose del porcentaje de servicios.

A efecto de acreditar sus pretensiones, la inconforme ofreció las siguientes pruebas: documentales relacionadas con el procedimiento licitatorio, bases e inscripción a la convocatoria, junta de aclaración, acta de presentación y apertura de propuestas, y fallo de licitación de **veintiuno de diciembre de dos mil once**; elementos de convicción que por ser parte integrante del procedimiento de licitación materia de inconformidad y coincidentes con las documentales públicas remitidas por la convocante a esta

autoridad, se les otorga valor probatorio pleno, en términos de lo establecido en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los diversos 79, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia en términos de su artículo 11.

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

Se analizarán en forma conjunta los agravios sintetizados en los números **uno y dos**, dada la relación que existe entre ellos, en los cuales esencialmente expone que la convocante de manera arbitraria e ilegal descalificó su propuesta por ubicarse en el numeral II.6.9 de convocatoria, que dicha descalificación surge de una confusión provocada por los formatos E-1 y E-2 establecidos por la convocante en la licitación de referencia, debido a la forma de presentar la descripción detallada del servicio en el formato E-2, en relación con el escrito de propuesta y de compromiso del suministro de los servicios del formato E-1.

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



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 9 -

Al respecto, la convocante en el informe de ley, expuso:

“Ahora bien, debe mencionarse que la Junta de Aclaraciones a la que se refiere el artículo 33 bis, de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, tiene por objeto resolver en forma clara y precisa las dudas y planteamientos de los licitantes relacionados con los aspectos contenidos en la convocatoria y si bien es cierto que los inconformes asistieron y presentaron preguntas en dicho evento, también lo es que ninguna de sus preguntas estaban relacionadas a la aclaración o surgimiento de confusión sobre el llenado de los formatos E1 y E2.

Como lo afirman los inconformes su cantidad expresada en el formato E-2, no coincide con la cantidad propuesta en el formato E-1, motivo por el cual no fue posible realizar una confirmación fehaciente de la integración de dicho monto ofertado por \$ [REDACTED] M.N. más I.V.A.”.

En efecto, el calificativo recae toda vez que el inconforme se limita a manifestar que fue ilegal su descalificación, pues los formatos E1 y E2 son confusos; contrario a lo expuesto, la convocante al rendir su informe circunstanciado agregado a los presentes autos a fojas trescientos uno a trescientos nueve, el cual merece valor probatorio pleno en términos del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los diversos 79, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia en términos de su artículo 11, se advierte que el inconforme no hizo aclaración alguna sobre el llenado de los formatos E1 y E2, en la junta de aclaración, que al efecto se celebró el siete de diciembre de dos mil once, lo cual acredita con las propias constancias de dicho acto del procedimiento de contratación.

En efecto, del informe rendido por la convocante y de las constancias de autos, se desprende que las inconformes no hicieron uso del derecho que otorga el artículo 33

bis de la ley de la materia, al no hacer cuestionamiento alguno en la junta de aclaraciones que al efecto se llevó a cabo, relacionado con el llenado de los formatos los cuales ahora indican son confusos, y que en el momento procesal oportuno, que tuvieron para hacer aclaraciones en su llenado de los formatos, no realizaron manifestación alguna, trae una presunción legal de un claro entendimiento y consentimiento en cómo se debía de llenar cada uno de éstos y los conceptos que debía cubrir en cada rubro que allí se indica.

Lo anterior, si se toma en consideración que la intención del legislador al crear dentro del procedimiento de contratación pública la figura de la “junta de aclaraciones”, fue con el propósito de que los participantes, una vez que analizaran las bases y los documentos que la conforman, sí tuvieran alguna duda, aclaración o proposición en cuanto a éstos, en ese acto tuvieran la oportunidad de expresar la imprecisión encontrada para que la convocante diera la aclaración correspondiente, y así, no existiera forma de incumplimiento de las bases, o bien, como en el presente caso aconteció, que el participante, aquí inconforme, tuvo duda en el llenado de los formatos E1 y E2; sin embargo, no expresó nada, por tanto, es inconcuso que consintió la forma del llenado, cómo debía hacerlo y la cantidad que debía contener cada uno de ellos, la cual, debía ser coincidente, entre uno y otro; y no es válido que hasta la presente instancia aleguen confusión o imprecisión en el llenado de los supraindicados formatos si en el momento procesal que tuvo para hacerlo no dijo nada.

En cuanto al agravio identificado con el **número tres**, en donde argumenta que la convocante pudo solicitar la aclaración a que refiere el punto IV.2.1., de convocatoria, porque no se trataba de cambio de precios, sólo de verificar de dónde se obtenía la propuesta; resulta **infundado**.

En efecto, el calificativo del argumento resulta, pues del análisis efectuado a los documentos E1 y E2, los cuales se tiene a la vista y merecen valor probatorio pleno, en términos de lo establecido en los artículos 50, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los diversos 79, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia en términos de



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 11 -

su artículo 11; formatos de los cuales el inconforme indica que la convocante podía solicitar su aclaración; sin embargo, contrario a lo expresado por él, no es posible en virtud, de lo que existe en realidad en dichos documentos, no es un error aritmético como lo pretende hacer valer, sino que, es una incongruencia entre uno y otro; lo que imposibilita que la entidad pueda hacer algún tipo de corrección o modificación, pues, en términos de lo establecido en el artículo 55 del Reglamento de la Ley de la materia, el cual indica que cuando la convocante advierta un error de cálculo, podrá llevar a cabo su corrección, sin que sea procedente cuando la corrección implique la modificación a los precios unitarios, lo cual acontece en el presente asunto.

Lo anterior, porque en el documento **E1**, denominado “*ESCRITO DE PROPUESTA Y DE COMPROMISO DEL SUMINISTRO DEL SERVICIO*”, indica una cantidad a saber: \$ [REDACTED] ([REDACTED] M.N.); y en el diverso documento **E2** denominado “*CATÁLOGO DE CONCEPTOS, UNIDADES, CANTIDADES, PRECIOS UNITARIOS E IMPORTES*”, de la suma de los conceptos que aparecen relacionados, se obtiene una cantidad mayor a la del formato E1, a saber: [REDACTED] ([REDACTED] M.N.); de ahí la incongruencia de los documentos; por tanto, el precio que ofertó no es coincidente con los precios unitarios propuestos, al ser un costo más elevado a la del escrito E2; es decir, de hacer dicha aclaración, tendría como consecuencia la modificación de los precios ofertados, lo cual, como se dijo en el párrafo precedente, esta proscrito por el Reglamento de la ley de la materia.

A mayor abundamiento, es necesario plasmar lo que al respecto la convocante expuso:

“Aunado a lo anteriormente expuesto, los inconformes manifiestan que la Convocante pudo y no lo hizo, haber aclarado cualquier confusión en los

términos del punto IV.2.1 de la propia convocatoria en el cual se establece que: “A fin de facilitar el examen, evaluación y comparación de las propuestas, la convocante podrá a su discreción solicitar de cualquier licitante aclaraciones a su propuesta y la respuesta se hará por escrito, no se podrá, ofrecer cambios en el precio, ni en ningún otro rubro”.

*Al respecto manifestamos que es totalmente falsa esa afirmación, ya que la convocante sí solicitó la aclaración respectiva mediante las memorias de cálculo, las cuales fueron enviadas por el inconforme **SOLUCIONES LABORALES Y DE NOMINAS, S.A. DE C.V.**, el día veinte de diciembre de dos mil once, mediante correo electrónico recibido a las 6:49 p.m., adjuntando en ese correo, archivo Excel el cual contiene 4 hojas, de las cuales la hoja denominada “Análisis de precios unitarios”, contiene la memoria de cálculo de los inconformes, tal y como se acredita con la copia autorizada del Correo Electrónico e Impresión de Memoria de Cálculo enviada a la convocante por el licitante **SOLUCIONES LABORALES Y DE NOMINAS, S.A. DE C.V.**, misma que se acompaña como anexo seis.*

En el mismo sentido la convocante no pudo aplicar lo previsto en el punto IV.5.2. de la propia convocatoria donde se establece que “...” ya que como se puede observar se trata de errores aritméticos en el cálculo de los precios unitarios en la propia propuesta”.

De lo anterior, se advierte la convocante expuso que en términos de lo establecido en el punto IV.2.1 de convocatoria, sí solicitó su aclaración en cuanto al análisis de precios unitarios que propuso y adjuntó para tal efecto, el correo electrónico que le envió y su contenido, el cual merece valor probatorio en términos de los artículos 79, 93, 188, 197 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley de la materia en términos de su artículo 11, del cual se advierte que la entidad envió un correo electrónico con la finalidad de aclarar los precios unitarios propuestos, sin que el inconforme haya enviado la aclaración correspondiente a los puntos precisados en el correo de mérito, tal como lo indica el punto de convocatoria IV.2.1.

Además, las inconformes no objetaron dicho medio de convicción, pues nada dijeron



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 13 -

respecto a ese medio de comunicación que aduce la convocante envió con la finalidad de hacer la aclaración correspondiente a dichos precios unitarios que ofertó; por tanto debe de tenerse por cierta la afirmación que hace la entidad en ese sentido, y al no haber argumento alguno en contra debe de tenerse por válido, además que las instituciones públicas se rigen, entre otros, bajo el principio de buena fe; en ese orden de ideas, a las inconformes recaía la carga de la prueba para demostrar, en todo caso, que no envió ese correo, pues al no expresar nada hace una aceptación tácita de lo expuesto por la entidad, y que dicha omisión es imputable a las licitantes por no hacer la aclaración que al efecto precisó para poder hacer una evaluación con los montos correctos.

Máxime, si la entidad señaló día y hora, datos que adjuntó, su contenido y la dirección del correo electrónico que al efecto envió; de lo anterior, no hicieron manifestación alguna las inconformes, de lo que se concluye, que la convocante sí envió el correo electrónico a una dirección cierta, y que no contestaron dicho correo; consecuentemente, no se pudo evaluar correctamente la propuesta de las inconformes al existir discrepancia en los formatos aludidos, lo cual fue imputable a las licitantes y no a la convocante como lo pretende hacer valer las inconformes en el presente agravio, pues acreditó documentalmente que envió el correo electrónico y las inconformes no contrvirtieron ese envío de información.

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

“CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD. CORRESPONDE AL ACTOR CUANDO AFIRMA QUE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNADA CONTIENE FIRMA FACSIMILAR Y NO AUTÓGRAFA, PERO EN LA CONSTANCIA DE SU NOTIFICACIÓN SE ASENTÓ LO CONTRARIO. Si el particular en un juicio contencioso administrativo tramitado

*ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sostiene que la resolución impugnada le fue notificada con firma facsimilar, y de la constancia de notificación que obra en autos se advierte que en ella se asentó que se entregó al particular el original de la resolución con firma autógrafa, conforme al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **corresponde al demandante en el juicio de nulidad demostrar que el acto impugnado contiene una reproducción de la firma del funcionario que supuestamente emite la resolución administrativa, debiendo ofrecer los medios de prueba que resulten idóneos**".³*

En otro tenor, el agravio expuesto en el número **cuatro**, en donde alega que en el formato E-2 se incluyen diversos costos unitarios reembolsables que no deben calcularse como costos de los servicios a cotizar, como viáticos, uniformes, seguro de vida, etcétera; sin embargo, debido a la conformación de las columnas en el formato correspondiente, dichos costos son sumados al final de la subpartida y dan un total que, si bien, **no coincide con la cantidad propuesta en el formato E-1**, lo cierto es, que en el formato E-2 presenta como resultado de la suma a la sub-partida 1, \$ [REDACTED], el cual sí se multiplica por 12 meses, da la cantidad de \$ [REDACTED], que no coincide con la propuesta para dicha sub-partida presentada en el formato E-1 de \$ [REDACTED], diferencia provocada por la confusión del diseño de los formatos establecidos por la convocante, puesto que en uno de ellos la suma resultante incluye costos que no forman parte de la oferta económica, pero sí de la prestación de los servicios requeridos; lo anterior **es inoperante**.

Lo anterior es así, porque el inconforme afirma que en el formato E2 se incluyen diversos precios unitarios que no deben calcularse como costos de servicio para efecto de la propuesta económica y por tanto no coincide con el diverso formato E1; sin embargo, no sustenta su afirmación con argumentos fehacientes que acrediten su dicho, estos es, olvidó mencionar en qué parte de las bases indica esa particularidad o bien si fue motivo de aclaración en el acto de siete de diciembre de

³ Visible en la página 1545, Tomo XXVIII, Julio de 2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro: 169358.



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 15 -

dos mil once (junta de aclaraciones), en esa virtud, esta Dirección General no puede abordar el análisis de su argumento sino aporta elementos necesarios para validar su agravio que hace en ese sentido, pues de hacerlo implicaría suplir la deficiencia de la queja en materia administrativa, lo que no está permitido legalmente, incluso el artículo 73, fracción III, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, prohíbe que en una resolución la autoridad se pronuncie de aspectos no hechos valer expresamente, o bien, la manifestación no tenga un fundamento o sustento de argumentación; por tanto resultan sus argumentos dogmáticos y ambiguos al no tener sustento legal y de convicción que los respalde.

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 RECURRENTES 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

Sin que pase inadvertido para esta unidad administrativa que el inconforme hace una operación aritmética -la cual es incorrecta-, al expresar que el formato **E-2** presenta como resultado de la suma a la sub-partida 1, **\$2´673,260.69**, el cual sí se multiplica "por doce meses" da la cantidad de **\$32´079,128.28**; porque la cifra correcta para la sub-partida 1, del formato de mérito, según la propuesta de las inconformes es de **\$2´573,260.69**, y al multiplicarlo por doce meses arroja una cifra muy distante a la que aduce; en esa virtud, no se puede abordar su análisis si se parte de una premisa falsa.

En otro orden de ideas, se analizarán los agravios **cinco, seis y siete**, en forma conjunta dada la relación que existe entre ellos, en donde esencialmente argumenta que la convocante descalificó en forma ilegal y arbitraria, porque en su propuesta económica presentó un porcentaje de comisión del 7.95%, sin advertirse sobre qué base fue determinado el mismo, pues no se advierte que en la convocatoria se hubiere previsto como requisito presentar la base de cálculo del citado porcentaje o justificar el mismo; los anteriores, motivos de inconformidad son **infundados**.

En junta de aclaraciones de siete de diciembre de dos mil once, la convocante en la aclaración identificada con el arábigo 2, señaló en lo que interesa lo siguiente:

"EL PORCENTAJE DE LA COMISIÓN PROPUESTA POR EL LICITANTE, DEBE CONSIDERAR TODOS LOS GASTOS QUE SE GENEREN POR LO SOLICITADO EN BASES PARA EL PERSONAL EVENTUAL Y CONSIDERANDO LAS PRESTACIONES A QUE TIENE DERECHO DICHO PERSONAL. EL PORCENTAJE TENDRÁ COMO BASE EL SUELDO BRUTO PROMEDIO MENSUAL DEL TRABAJADOR. LO SIGUIENTE APLICA PARA LAS TRES SUB-PARTIDAS Y SE DEBERÁ PRESENTAR LOS PORCENTAJES Y MONTOS TOTALES..."

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. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 17 -

También, en la pregunta realizada por la empresa SINMERS, S.A. DE C.V., en dicha junta de aclaraciones, al contestar la duda **cinco**, se dijo lo siguiente:

“Pregunta 5.- FORMATO E-2, la propuesta económica que solicitan para el CIATEJ, sólo se pide el porcentaje de comisión sin desglose de carga social ni nada, esto es así, o tendríamos que incluir nosotros el desglose.

RESPUESTA.- Remitirse a la aclaración número dos.”

A lo anterior la convocante expuso en su informe circunstanciado lo siguiente:

“... Por lo que a continuación, a manera de ejemplo, se presenta un cálculo del costo en porcentaje que constituirá cubrir la carga fiscal de un solo trabajador, del cual se excluyen datos específicos con la finalidad de garantizar la confidencialidad de los datos personales del empleado:

Obligaciones del Patrón											
SAR	2% NOM	Riesgo De trabajo	Infonavit	Guardería IMSS	Invalidez y vida	Cesantía y vejez	Cuota Fija	Excedente 3SMDF	Prestaciones En dinero	GMP	TOTAL
2%	2%	1.3065%	5.000%	1.000%	1.750%	3.150%	20.400%	1.100%	0.7000%	1050%	
114.4	116	64.67	285.97	57.19	100.09	180.16	386.55	32.06	40.04	60.05	147.34

Sueldo mensual 5,472.00

Carga fiscal 1,437.34 26%

Cabe mencionar que el porcentaje antes señalado no incluye el costo por administración de personal.

*Como se puede observar el porcentaje que resultó del ejemplo incluye las prestaciones mínimas establecidas en la normatividad aplicable, razón por la cual ratificamos que el porcentaje presentado por las empresas **SUPERVISIÓN EN ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS, S.A. DE C.V. Y SOLUCIONES LABORALES Y DE NÓMINAS, S.A. DE C.V.**, aun y cuando pueda constituir para dichas empresas en una “estrategia de negocios” no es suficiente para cubrir la totalidad de obligaciones derivadas de los contratos*

individuales de trabajo, por lo que no garantiza cubrir la totalidad de prestaciones solicitadas por la convocante y que son indispensables para cubrir las prestaciones mínimas a que por la Ley tienen derecho nuestros empleados”.

De lo anterior se advierte que la convocante en la junta de aclaraciones precisó que el porcentaje de la comisión, se debería incluir todos los gastos que se generan en bases, así como considerar las prestaciones a las que tiene derecho, tomando como base el sueldo bruto promedio mensual; lo que fue robustecido en la pregunta cinco formulada por la empresa SINMERS, S.A. DE C.V., en la cual, al hacer el cuestionamiento relativo al CIATEJ (sub-partida 3), en relación al porcentaje por comisión, la convocante que debería remitirse a la aclaración dos en mención, lo que da a concluir que para considerar dicho porcentaje tenía que tomar en cuenta todas y cada una de las prestaciones que indica en las bases y las laborales, tales como SAR, INFONAVIT, Guardería, Invalidez y vida, cesantía y vejez, cuota fija, excedente 3SMDF, etcétera.

En efecto, no le asiste la razón al inconforme, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en lo que interesa dispone:

“Artículo 33. (...)

Cualquier modificación a la convocatoria de la licitación, incluyendo las que resulten de la o las juntas de aclaraciones, formará parte de la convocatoria y deberá ser considerada por los licitantes en la elaboración de su proposición. (...).”

Del anterior precepto se advierte de una interpretación literal que las modificaciones que se hagan a la convocatoria, formarán parte de ésta; además, los licitantes deberán considerarlas al elaborar sus propuestas.

En ese tenor, las empresas inconformes, olvidaron considerar las precisiones hechas en la junta de aclaraciones de **siete de diciembre del año pasado**, tocante a qué se



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 19 -

calcula el porcentaje de la comisión en el formato E2, tomando en cuenta todas las prestaciones laborales y las precisadas en las bases de la convocatoria, así como el sueldo bruto promedio mensual.

Como lo hizo valer la convocante al rendir su informe circunstanciado, debió considerar distintos rubros para hacer la propuesta económica en cuanto al formato E2 en análisis, y no sólo presentar un porcentaje a discreción, partiendo de la premisa equívoca que debía ser así, porque olvidó considerar lo establecido en la junta de aclaraciones en cuanto al llenado del formato de mérito, y al no hacerlo, es evidente que no se apegó a lo establecido en bases y junta de aclaraciones de conformidad con lo establecido en el numeral antes transcrito.

Finalmente, debe indicarse que los argumentos a manera de alegatos que hace las empresas inconformes consisten en:

1. Que el fallo se basa en una evaluación errónea, por tanto, se encuentra afectado de nulidad al no observar lo dispuesto en los artículos 27, 36 y 36-bis de la ley de la materia.
2. Que la convocante descalificó a la propuesta en términos de punto II.6.9, por tratarse de errores que afectan a los precios unitarios.
3. Que la confusión surgió debido a la forma en la que fue necesario presentar la descripción de tallada del servicio en el formato E-2, en relación con el escrito de propuesta y de compromiso de suministro de los servicios en el formato E-1.
4. Que en el formato E-“. Se incluyen varios costos unitarios reembolsables que no deben calcularse como costo de los servicios a cotizar.

5. Que en el formato E-2, análisis de costos unitarios presenta como resultado de la suma de la sub-partida 1, un total de \$2´673,260.69, el cual sí se multiplica por 12 meses, da la cantidad de \$32´079,128.28, cantidad que no coincide con la propuesta del formato E-1, derivada de la confusión del diseño de los formatos.
6. Que no existe error en su propuesta, sino solo una confusión, la cual pudo haber solicitado la aclaración respectiva, en términos del punto IV.2.1 de la convocatoria.
7. Que en el informe justificado hizo diversas manifestaciones de carácter subjetivo, tendentes a justificar lo injustificado.
8. Que del informe, como del escrito del tercero interesado, se desprende que existió un error aritmético y confusión provocada por los formatos de referencia, lo cual fue mal considerado por la convocante.

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

Sobre el particular se enfatiza 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



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 501/2011

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 21 -

impráctico repetir el análisis de motivos de disenso que ya se analizaron en el capítulo respectivo, así como tampoco de cuestiones novedosas, a no ser que se trate de alegatos de bien probado.

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

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

*se advierte que se formularon alegatos de bien probado o aquellos en los que se controvierten los argumentos de la contestación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, entonces sí deberá concederse el amparo solicitado para el efecto de que la Sala responsable, dejando insubsistente su fallo, dicte otro en que se ocupe de ellos, ya que en este caso sí podría variar sustancialmente el sentido de la sentencia”.*⁵

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

En otro orden de ideas, tampoco se hace pronunciamiento en cuanto a lo aducido por los terceros interesadas en el escrito de desahogo de audiencia recibido en esta unidad administrativa, toda vez que, con el sentido de la presente resolución no se afecta sus derechos.

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 74 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, lo conducente es declarar infundada la inconformidad promovida, por ende se confirma el fallo impugnado.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en todos y cada uno de los preceptos jurídicos invocados, es de resolverse y se:

RESUELVE:

⁵ Publicada en la página 206, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Diciembre de 2001.

PARA: **C. LAURA REA RUFINO. REPRESENTANTE COMUN DE SUPERVISIÓN EN ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS, S.A. DE C.V., y SOLUCIONES LABORALES Y DE NÓMINAS, S.A. DE C.V.,**

DR. FELIPE ALEJANDRO RUBIO CASTILLO. DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE INGENIERÍA Y DESARROLLO INDUSTRIAL.- Av. Playa Pie de la Cuesta 702, Colonia desarrollo San pablo, C.P. 76130, Querétaro, Qro. Tel. 01 (442) 21 19 800

REPRESENTANTE LEGAL. MANDUJANO CONSULTORES, S.C

REPRESENTANTE LEGAL. MULTISERVICIOS CORPORATIVOS MM, S.A. DE C.V.-

Frr

“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.”