



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

EXPEDIENTE No. 178/2011

**UNION PRESFORZADORA, S.A. DE C.V. Y
OTRO**

VS

**HOSPITAL GENERAL DR. MANUEL GEA
GONZALEZ.**

RESOLUCIÓN No. 115.5.

“2011, Año del Turismo en México.”

México, Distrito Federal, a dos de diciembre del dos mil once.

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

R E S U L T A N D O

PRIMERO.- Por oficio número **OIC/12/195/169/2011** recibido en esta Dirección General el **cinco de julio de dos mil once**, el Titular del Órgano Interno de Control en el **HOSPITAL GENERAL “DR. MANUEL GEA GONZALEZ”** remitió expediente formado con motivo de la inconformidad promovida el **seis de junio del dos mil once** por el **C. JOSE ARMANDO RAMIREZ ALTAMIRANO**, en representación de la empresa **UNION PRESFORZADORA, S.A. DE C.V.** y la **C. MARIA DE LOS ANGELES GOMEZ MATEOS**, en su carácter de apoderada de la empresa **RAIMA CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.**, en contra de actos derivados de la licitación pública nacional número **LO-012NBB001-N12-2011**, celebrada para la adjudicación del **“CONTRATO PLURIANUAL DE OBRA PUBLICA SOBRE LA BASE DE PRECIOS UNITARIOS, RELATIVO A LA CONSTRUCCIÓN DE LA TORRE DE ESPECIALIDADES DEL HOSPITAL GENERAL DR. MANUEL GEA GONZALEZ 2008-2012, FASE II, ETAPA 18ª, ETAPA 19ª Y FASE III; OBRA CIVIL”**.

SEGUNDO.- El Órgano Interno de Control en el **HOSPITAL GENERAL “DR. MANUEL GEA GONZALEZ”**, efectuó diversas actuaciones y recibió escritos de las partes en controversia, mismos que se precisan a continuación:

- a)** *Por escrito presentado el ocho de junio de dos mil once, el inconforme efectuó las aclaraciones con relación al párrafo tercero de la hoja dos del escrito de inconformidad (fojas 65 a 66).*
- b)** *Por acuerdo del ocho de junio dos mil once, se ordenó formar el expediente en cuestión, previniendo al inconforme para que exhibiera los documentos que acreditara la personalidad con la que se ostentó, así como el interés en participar en el procedimiento licitatorio, apercibiéndolo que en caso contrario se desecharía su inconformidad (fojas 67 a 68).*
- c)** *Mediante recurso presentado el quince de junio de dos mil once (fojas 072 y 073), el inconforme desahogó la prevención precisada en el párrafo que antecede, de ahí que, por acuerdo del dieciséis del citado mes y año (foja 108), se admitió a trámite la inconformidad en comento, reconociendo la personalidad de los promoventes, y se admitieron las pruebas ofrecidas por el ocursoante, mismas que se desahogaron por su propia y especial naturaleza, finalmente, se negó provisionalmente la suspensión solicitada.*
- d)** *Mediante oficio número ARQ/12/195/356/2011, de fecha dieciséis de junio de dos mil once, solicitó a la convocante rindiera los informes previo y circunstanciado en los términos concedidos (fojas 106 a 107).*
- e)** *Mediante oficio numero SSG/105/2011, del veintisiete de junio de dos mil once (fojas 110 a 114), la convocante rindió informe previo, en el que señaló: la forma en que se desarrolló el procedimiento de licitación objeto de debate; la fecha para llevar a cabo firma del contrato; el monto del importe adjudicado que asciende a \$457,974,429.87 (cuatrocientos cincuenta y siete millones novecientos setenta y cuatro mil cuatrocientos veintinueve pesos 87/100 M.N.), sin IVA; los datos del licitante tercero interesado en la inconformidad de mérito; y que el estado actual del procedimiento es en proceso de ejecución de los trabajos adjudicados con motivo de la licitación.*



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 3 -

f) Mediante oficio número SSG/1076/2011, del veintisiete de junio de dos mil once (fojas 115 a 141), la convocante rindió informe circunstanciado y aportó documentación relativa al procedimiento de contratación controvertido, vinculada con la inconformidad de que se trata.

g) Por acuerdo del veintinueve de junio de dos mil once, se tuvieron por recibidos los informes previo y circunstanciado (foja 353).

*h) Mediante oficio número **ARQ/12/195/402/2011**, de fecha veintiocho de junio de dos mil once (foja 354), se corrió traslado de la inconformidad en cuestión, al representante legal de **INGENIEROS CIVILES ASOCIADOS, S.A. DE C.V.**, en su carácter de tercero interesado.*

TERCERO.- Mediante oficio **SP/100/383/11**, del veintiocho de junio de dos mil once, el Titular del Ramo instruyó a esta Dirección General (foja 391), para que conociera y resolviera el asunto de que se trata, por lo que mediante proveído número **115.5.1394**, se avocó al conocimiento de la inconformidad en comento (foja 392 a 394).

CUARTO.- Por oficio número **OIC/12/195/185/2011** (fojas 395), recibido el doce de julio de dos mil once, el Titular del Órgano Interno de Control en el **HOSPITAL GENERAL “DR. MANUEL GEA GONZALEZ”**, remitió el escrito y anexo presentados en esa oficina el once de julio del año en curso (fojas 396 a 439), por el que **INGENIEROS CIVILES ASOCIADOS, S.A. de C.V.** en su carácter de tercero interesado desahogó el derecho de audiencia otorgado. En consecuencia, mediante proveído **115.5.1416** del **trece de julio de dos mil once** (fojas 440 a 441), se le tuvo desahogando el escrito de cuenta así como por reconocida la personalidad del promovente.

QUINTO.- Por acuerdo número **115.5.1458**, del **once de julio de dos mil once** (fojas 442 a 447), esta unidad administrativa negó de forma definitiva la suspensión solicitada por el inconforme en el asunto de cuenta.

SEXTO.- Mediante acuerdo número **115.5.1505**, de **veintisiete de julio de dos mil once** (fojas 460 a 462), esta autoridad acordó respectó de las pruebas ofrecidas por el inconforme, el consorcio adjudicado y la convocante. Asimismo, abrió periodo de alegatos para las partes.

SEPTIMO.- El **catorce de noviembre del dos mil once**, se declaró cerrada la instrucción en el asunto de cuenta y se turnó el expediente para emitir resolución.

C O N S I D E R A N D O

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; 83 a 93 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 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/100/383/11** (foja 391), el Titular del Ramo instruyó a esta Dirección General para conocer y resolver la presente inconformidad.

SEGUNDO. Oportunidad. El plazo para interponer la inconformidad contra de la junta de aclaraciones así como del acto de fallo se encuentra regulado en las fracciones I y III, del artículo 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual a la letra dice, lo siguiente:

“Artículo 83. La Secretaría de la Función Pública conocerá de las inconformidades que se promuevan contra los actos de los



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas que se indican a continuación:

I. La convocatoria a la licitación, y las juntas de aclaraciones.

En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el interesado que haya manifestado su interés por participar en el procedimiento según lo establecido en el artículo 35 de esta Ley, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones;...

...III. El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo.

En este caso, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo, o de que se le haya notificado al licitante en los casos en que no se celebre junta pública...

Así las cosas, la fracción I del referido artículo 83 de la Ley de la Materia establece que la inconformidad en contra del acto de junta de aclaraciones, y por ende las condiciones de participación del concurso de cuenta, **solamente podrá ser presentada dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones.**

En ese orden de ideas, la empresa accionante en su escrito inicial de impugnación se duele de los *términos y condiciones de participación fijados en la convocatoria* del concurso de cuenta, aduciendo que (fojas 017 a 019) existe en la convocatoria una **incongruencia** en los criterios de evaluación ya que en el punto F y G del numeral 8 de bases se exige para acreditar experiencia haber ejecutado cuando menos **5 (cinco) unidades hospitalarias** y **haber cumplido con un número igual de contratos** dentro un periodo de 10 (diez) años, sin embargo para obtener puntaje se dispone en los incisos **I.c) y I.d)** de las *Tablas de Evaluación* previstas en convocatoria que se calificara el mayor tiempo de ejecución de obras **similares en monto y magnitud** a la licitada por un lado, y por otra parte, el cumplimiento de **6 (seis) contratos**, señalando que las disposiciones establecidas para obtener puntaje limitan

la libre participación de interesados y la igualdad de competencia entre concursantes al favorecer a determinado participante.

Sobre el particular se determina por esta autoridad que dichas manifestaciones resultan **extemporáneas** en razón de que la junta de aclaraciones del concurso de cuenta, acto en el cual quedan fijadas de manera definitiva los requisitos de participación, tuvo verificativo el **diecisiete de mayo del dos mil once** (foja 183), luego entonces, es incuestionable que el término de seis días hábiles para inconformarse en contra del acto en cuestión, conforme a lo dispuesto por el transcrito artículo 83, fracción I, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, transcurrió del **dieciocho al veinticinco de mayo del dos mil once**, sin contar los días **veintiuno y veintidós**, por ser inhábiles, por lo que al haberse presentado la inconformidad de que se trata ante esta Dirección General hasta el **seis de junio del dos mil once**, como consta en el sello de recepción que se tiene a la vista a foja 001, es evidente que la misma no se promovió dentro del término establecido en la Ley de la materia para impugnar los términos y condiciones de participación establecidos en la convocatoria como en la junta de aclaraciones del concurso de cuenta, habiendo precluido el derecho del inconforme para ello.

Sirve de sustento a lo anterior, la Tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 374 del Tomo I, Primera Parte -1 del Semanario Judicial de la Federación cuyo rubro y texto rezan:

“PRECLUSIÓN. EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO.- La preclusión es uno de los principios que rigen el proceso civil. Está representada por el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados; esto es, que en virtud del principio de la preclusión, extinguida o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, éste ya no podrá ejecutarse nuevamente. Doctrinariamente, la preclusión se define generalmente como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal. Resulta normalmente, de tres situaciones: 1ª. Por no haber observado el orden u oportunidad dada por la ley para la realización de un acto; 2ª. Por haber cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; 3ª. Por haberse ejercitado ya una vez, válidamente, esa facultad (consumación propiamente dicha). Estas tres posibilidades significan



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 7 -

que la institución que se estudia no es, en verdad, única y distinta, sino más bien una circunstancia atinente a la misma estructura del juicio.”

En consecuencia, el inconforme consintió tácitamente los términos y condiciones de participación del concurso de mérito entre los que se encuentran los criterios de evaluación de propuestas, precisamente por no haberse inconformado en contra de la convocatoria y junta de aclaraciones, dentro del término legal establecido para tal efecto, consideración que encuentra sustento, de aplicación por analogía, en la Tesis Jurisprudencial No. 61, visible en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, página No. 103, de aplicación supletoria que a la letra dice:

“ACTOS CONSENTIDOS TÁCITAMENTE.- Se presumen así, para los efectos del amparo, los actos del orden civil, y administrativo, que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la ley señala.”

Sin perjuicio de lo anterior resulta pertinente señalar a fin de aclarar **para efectos del fallo controvertido** cómo se haría la **evaluación de propuestas** en relación con los puntos de convocatoria a que se refiere el inconforme en sus argumentos.

Así las cosas de una lectura *sistemática e integral* de la convocatoria del concurso de cuenta **se interpreta claramente** que los criterios de asignación de puntaje previstos en los puntos **I.c) Experiencia y especialidad del licitante** e **I.d) Cumplimiento de contratos** de la tabla de puntajes (fojas 261 y 262) **necesariamente** quedan sujetos a la **cantidad y tipo de documentación** que se requirió para acreditar la experiencia a los licitantes en el numeral **8 “Requisitos que deberá cubrir el “licitante” e instrucciones para la elaboración de la proposición”**, en particular los referidos en los puntos **F y G** del mismo (foja 238), por lo que en esa tesitura, **cualquier requisito adicional de documentación referente a la experiencia** previsto en la citada **tabla de puntajes** de convocatoria distinta a los señalados en el numeral **8 de convocatoria**, no puede tomarse en cuenta para asignar puntos a las propuestas, ya que: **1)** admitir lo

contrario implicaría una falta de certeza para todos los licitantes en cuanto al número de documentos y características de los mismos que debían exhibir en la licitación de mérito para demostrar experiencia y especialidad en el concurso de cuenta, y **2) se pasaría por alto** el hecho de que la tabla de puntajes es un apartado de convocatoria cuya finalidad estriba en señalar cómo se hará la calificación de las propuestas elaboradas **únicamente con base en la documentación previamente solicitada**, y no para introducir requisitos documentales.

Una vez aclarado lo anterior, se señala por lo que se refiere a la impugnación del evento de fallo, que la fracción III del artículo 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas dispone al respecto, que la inconformidad podrá ser presentada dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de junta pública en que se dé a conocer el fallo controvertido, o bien, de que al licitante se le haya notificado éste cuando no se emita en junta pública.

Así las cosas, si la junta pública en que se dio a conocer el fallo del concurso que nos ocupa (fojas 147 a 157) tuvo verificativo el **veintisiete de mayo del dos mil once**, el término de **seis días hábiles** para inconformarse transcurrió del **treinta de mayo al seis de junio de ese mismo mes y año**, sin contar los días **veintiocho y veintinueve de mayo así como cinco y seis de junio** por ser inhábiles. Por lo que al haberse presentado el escrito de inconformidad que nos ocupa el **seis de junio de dos mil once**, como se acredita con el sello de recepción que se tiene a la vista (foja 001-E), es evidente que la impugnación que se atiende se promovió oportunamente por lo que se refiere a la impugnación del fallo.

En consecuencia, en atención a lo antes expuesto en el presente considerando, esta autoridad se constreñirá a analizar la inconformidad que nos ocupa únicamente por lo que se refiere a los agravios planteados en contra del acto de fallo de la licitación controvertida.

TERCERO. Procedencia de la Instancia. El artículo 83, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, otorga el derecho a los licitantes para impugnar actos del procedimiento de contratación que contravengan las



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 9 -

disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley aludida, entre ellos el acto de fallo, condicionando la procedencia de la inconformidad a que se haya presentado propuesta en el concurso controvertido.

En el caso en particular:

- a) El inconforme en su escrito de impugnación formula agravios en contra del acto de fallo del **veintisiete de mayo del dos mil once** (fojas 147 a 157), y
- b) Su mandante presentó oferta para el concurso de cuenta, según consta en el acta de presentación y apertura de proposiciones de **veintitrés de mayo de dos mil once** (fojas 177 a 182).

Por consiguiente, resulta inconcuso que se satisfacen los extremos del artículo 83, fracción III, de la Ley de la materia, siendo procedente la vía que intenta el promovente.

CUARTO. Legitimación. La inconformidad que se atiende fue promovida por parte legitimada para ello, ya que de autos se desprende que los **CC. JOSE ARMANDO RAMIREZ ALTAMIRANO y MARIA DE LOS ANGELES GOMEZ MATEOS**, acreditan contar con facultades legales suficientes para actuar el primero de los promoventes en nombre de **UNION PRESFORZADORA, S.A. DE C.V.** y la segunda, en representación de **RAIMA CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.**, , ello en términos de las copias certificadas exhibidas de los instrumentos notariales 33,465 y 22,708 otorgados ante la fe de los Notarios Públicos 159 de México, Distrito Federal y 1 de Tlalnepantla, Estado de México, respectivamente (fojas 359 a 364 y 367 a 390).

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

1. El diez de mayo del dos mil once, el **HOSPITAL GENERAL “DR. MANUEL GEA GONZALEZ”**, publicó convocatoria a la licitación pública nacional número **LO-012NBB001-N12-2011**, para la celebración de un **“CONTRATO PLURIANUAL DE OBRA PUBLICA SOBRE LA BASE DE PRECIOS UNITARIOS, RELATIVO A LA CONSTRUCCIÓN DE LA TORRE DE ESPECIALIDADES DEL HOSPITAL GENERAL DR. MANUEL GEA GONZALEZ 2008-2012, FASE II, ETAPA 18ª, ETAPA 19ª Y FASE III; OBRA CIVIL”**.
2. La visita al sitio de los trabajos se efectuó el **dieciséis de mayo del dos mil once**.
3. El **dieciséis de mayo del dos mil once** tuvo lugar la junta de aclaraciones.
4. La presentación y apertura de proposiciones se realizó el **veintitrés de mayo del dos mil once**.
5. El fallo de adjudicación se emitió el **veintisiete de mayo del dos mil once**.

Las documentales en que obran los antecedentes reseñados forman parte de autos y tienen pleno valor probatorio, en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

SEXTO.- Hechos motivo de inconformidad.- La empresa accionante plantea como motivos de inconformidad los expresados en el escrito de impugnación (fojas 001-E a 024), mismos que no se transcriben por cuestiones de economía procesal, principio recogido en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sirviendo de apoyo lo establecido en la tesis de jurisprudencia que a continuación se cita:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. El hecho de que el Juez



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

Para efectos de un mejor análisis del escrito de impugnación que nos ocupa, a continuación se enuncian **de forma sintetizada** los motivos de inconformidad expuestos por las empresas actoras enderezados a controvertir el fallo.

En esa tesitura en el escrito de inconformidad los promoventes adujeron en esencia:

- a) Que en el fallo impugnado y en el dictamen de adjudicación, la convocante no señala las **causas y razones específicas en las que se basó** para otorgarle a sus representadas en el **aspecto técnico**, el puntaje señalado en las “Tablas de Evaluación de las Propuestas” anexas al acto controvertido (fojas 006 a 014, y 016).
- b) Las causas de desechamiento imputadas a su propuesta no encuadran en ninguno de los supuestos previstos en el **aspecto técnico** del numeral 16.3 de convocatoria, ya que de su simple lectura se deriva que corresponden a observaciones **económicas** (foja 014 a 015).
- c) Por lo que se refiere a la causa de desechamiento relativa a que el precio unitario propuesto para la clave **OC03-100-005A**, correspondiente al “*suministro y aplicación*

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

de recubrimiento intumesciente SGF-025 base solvente” está fuera de mercado ya que se ubica un 52% por debajo del precio promedio presentado por los otros licitantes, no se motivó debidamente dado que toma como referencia las ofertadas de los otros concursantes siendo que ese criterio no se previó en convocatoria (fojas 015 a 016).

d) La causa de desechamiento relativa a que en el catálogo de conceptos se omitió la cotización del concepto *0C09-077-214 con un importe aproximado de \$ 110,000.00 pesos*, es contraria al punto 16.3 de convocatoria ya que en dicho numeral no se prevé como **motivo de desechamiento técnico** (foja 015).

e) Por lo que toca a la causa de descalificación relativa a que en la propuesta de sus representadas en el catálogo de conceptos se *adicionó una cantidad 0.52 m2 al concepto 0C05-125-250*, la misma es contraria al punto 16.3 de convocatoria ya que en dicho numeral no se prevé como causa de desechamiento **técnica**, además de que se trató de un *error mecanográfico* susceptible de corrección ya que no implica corrección alguna de precios unitarios (fojas 015 a 017).

f) En el proceso licitatorio **PO-012NBB001-N1-2011** declarado desierto previo al controvertido, sus representadas obtuvieron mejor puntaje técnico que en el concurso impugnado asunto a pesar de que la obra convocada era la misma y fueron exhibidos los mismos documentos en la propuesta (fojas 018 y 019).

g) En el proceso licitatorio **PO-012NBB001-N1-2011** declarado desierto previo al controvertido, la propuesta



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 13 -

conjunta de INMOBILIARIA Y CONSTRUCCIONES DE MÉXICO en participación con INGENIERÍA CONSTRUCTIVA DE INSTALACIONES obtuvo 29.52 puntos en contraste con los 38.55 puntos obtenidos en el concurso impugnado, resultando una evaluación de ofertas incoherente (fojas 019 a 020).

SÉPTIMO. Análisis de los motivos de inconformidad. A continuación se procede al examen sucinto de los motivos de inconformidad expuestos por los inconformes en el escrito inicial de inconformidad los cuales, según sea necesario y tomando en cuenta la similitud entre los mismos, serán estudiados en forma conjunta sirviendo de apoyo a lo anterior el criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, que a continuación se cita:

“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 orden de ideas, esta autoridad procede al análisis del motivo de inconformidad señalado en el inciso **b)** del considerando **SEXTO** anterior, al tenor de los siguientes razonamientos.

Aduce el inconforme que las causas de desechamiento imputadas a su propuesta no encuadran en ninguno de los supuestos previstos en el **aspecto técnico** del numeral

² Tesis emitida en la Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VIII – Julio, Página: 122.

16.3 de convocatoria, ya que de su simple lectura se deriva que corresponden a observaciones **económicas**, situación de afectó el puntaje técnico de su propuesta (foja 014 a 015).

Sobre el particular se determina por esta autoridad que dicho motivo de inconformidad resulta **infundado**, en razón de que de la simple lectura a la parte conducente del acta de fallo controvertida así como del dictamen base del mismo se advierte con toda claridad que las empresas ahora inconformes fueron desechadas por tres motivos relacionados con su **propuesta económica**, que fueron dados a conocer dentro del rubro de “**EN EL ASPECTO ECONÓMICO**” de dichos documentos. Señalan las referidas constancias en lo que interesa lo siguiente:

ACTA DE FALLO (Fojas 148 a 151)

“...ESTE HOSPITAL EN VÍA DE EVALUAR DECLARA QUE EFECTUADO EL ANÁLISIS TÉCNICO ECONÓMICO DE LAS PROPUESTAS ACEPTADAS PARA REVISIÓN Y QUE AQUÍ SE DAN POR REPRODUCIDAS EN SU TOTALIDAD, QUE POR OBVIO DE ESPACIO Y TIEMPO NO SE REPITEN, SE TOMARON EN CONSIDERACIÓN TODOS LOS ASPECTOS LEGALES, TÉCNICOS, RECURSOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS QUE INCIDEN EN ÉSTAS; EN CONSECUENCIA, EN EL ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS MISMAS SE DETECTÓ LO SIGUIENTE:

EN EL ASPECTO ADMINISTRATIVO Y LEGAL:

[...]

EN EL ASPECTO TÉCNICO:

SE ANEXA TABLA DE CALIFICACIONES

EN EL ASPECTO ECONÓMICO:

PROYECTOS Y CONSTRUCCIONES DEL SUR, S.A. DE C.V. Y CONSTRUCCIONES ALDESEM, S.A. DE C.V.

[...]

UNIÓN PRESFORZADORA, S.A. DE C.V. Y RAIMA CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.

EL PRECIO UNITARIO DEL CONCEPTO DE OBRA CLAVE OC03-100-005A CORRESPONDIENTE AL SUMINISTRO Y APLICACIÓN DE RECUBRIMIENTO INTUMESCENTE SGF-025 BASE SOLVENTE; EN EL PRESUPUESTO DE OBRA ENTREGADO ES DE \$87.57/M2, ESTANDO



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

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 15 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

FUERA DE MERCADO, YA QUE ESTA 52% POR DEBAJOD EL PRECIO PROMEDIO PRESENTADO POR LOS OTROS LICITANTES.

EN EL CATÁLOGO DE CONCEPTOS OMITIÓ LA COTIZACIÓN DEL CONCEPTO OC09-77-214 CON UN IMPORTE APROXIMADO DE \$ 110 MIL, PESOS.

EN EL CATÁLOGO DE CONCEPTOS ADICIONÓ LA CANTIDAD EN 050 M2, EN EL CONCEPTO OC05-125-250.

DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 31 Y 38 DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, ARTÍCULO 69 FRACCIÓN I Y II DEL REGLAMENTO DE LA MISMA LEY Y NUMERAL 16.3 DE LA CONVOCATORIA DE LA PRESENTE LICITACIÓN, SE DESECHA LA PROPUESTA.

REGIOMONTANA DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS, S.A. DE C.V.

[...]

(el subrayado es nuestro)

DICTAMEN BASE DEL FALLO (fojas 162, 164, 165 y 167)

“...QUE EFECTUADO EL ANÁLISIS TÉCNICO ECONÓMICO DE LAS PROPUESTAS ACEPTADAS PARA REVISIÓN Y QUE AQUÍ SE DAN POR REPRODUCIDAS EN SU TOTALIDAD, QUE POR OBVIO DE ESPACIO Y TIEMPO NO SE REPITEN, SE TOMARON EN CONSIDERACIÓN TODOS LOS ASPECTOS LEGALES, TÉCNICOS, RECURSOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS QUE INCIDEN EN ÉSTAS; EN CONSECUENCIA, EN EL ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS MISMAS SE DETECTÓ LO SIGUIENTE:

EN EL ASPECTO ADMINISTRATIVO Y LEGAL:

[...]

EN EL ASPECTO TÉCNICO:

SE ANEXA TABLA DE CALIFICACIONES

EN EL ASPECTO ECONÓMICO:

**PROYECTOS Y CONSTRUCCIONES DEL SUR, S.A. DE C.V. Y
CONSTRUCCIONES ALDESEM, S.A. DE C.V.**

[...]

**UNIÓN PRESFORZADORA, S.A. DE C.V. Y RAIMA CONSTRUCCIONES,
S.A. DE C.V.**

EL PRECIO UNITARIO DEL CONCEPTO DE OBRA CLAVE OC03-100-005A CORRESPONDIENTE AL SUMINISTRO Y APLICACIÓN DE RECUBRIMIENTO INTUMESCENTE SGF-025 BASE SOLVENTE; EN EL PRESUPUESTO DE OBRA ENTREGADO ES DE \$87.57/M2, ESTANDO FUERA DE MERCADO, YA QUE ESTA 52% POR DEBAJOD EL PRECIO PROMEDIO PRESENTADO POR LOS OTROS LICITANTES.

EN EL CATÁLOGO DE CONCEPTOS OMITIÓ LA COTIZACIÓN DEL CONCEPTO OC09-77-214 CON UN IMPORTE APROXIMADO DE \$ 110 MIL, PESOS.

EN EL CATÁLOGO DE CONCEPTOS ADICIONÓ LA CANTIDAD EN 050 M2, EN EL CONCEPTO OC05-125-250.

DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 31 Y 38 DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, ARTÍCULO 69 FRACCIÓN I Y II DEL REGLAMENTO DE LA MISMA LEY Y NUMERAL 16.3 DE LA CONVOCATORIA DE LA PRESENTE LICITACIÓN, SE DESECHA LA PROPUESTA.

REGIOMONTANA DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS, S.A. DE C.V.

[...]"

(el subrayado es nuestro)

Así las cosas, es claro para esta autoridad que la convocante desechó la propuesta de las empresas inconformes por **razones inherentes a su propuesta económica** sin que en ningún momento se pudiera desprender que dichas causas de descalificación hubieren sido presentadas por la convocante como **incumplimientos técnicos**, luego entonces es válido concluir que las mismas no influyeron en la asignación de puntos a la propuesta técnica de las inconformes, oferta que vale la pena agregar obtuvo **36.26 puntos** por lo que se calificó como **no solvente** (foja 174).

Por tanto, se reitera, el referido motivo de inconformidad deviene **infundado** al no haberse acreditado que la convocante hubiere desechado o calificado la **propuesta técnica** de las empresas actoras utilizando indebidamente argumentos **económicos**. como lo afirmaron equívocamente las empresas actoras.

Ahora bien una vez precisado lo anterior, esta autoridad procede a atender el motivo de inconformidad señalado en el inciso **d)** del considerando **SEXTO** anterior.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 17 -

Argumenta la empresa inconforme que la causa de desechamiento relativa a que en el catálogo de conceptos se omitió la cotización del concepto 0C09-077-214 con un importe aproximado de \$ 110,000.00 pesos, es contraria al punto 16.3 de convocatoria ya que en dicho numeral no se prevé como **causa de desechamiento técnica** (foja 015).

Sobre el particular se determina por esta autoridad que el referido argumento resulta **infundado** toda vez que como ya quedó demostrado con antelación en el presente considerando, las tres causas de desechamiento atribuidas a la propuesta de las empresas inconformes se enlistaron en el rubro de observaciones económicas denominado “**EN EL ASPECTO ECONÓMICO**” tanto del acta de fallo (fojas 148 a 151) como en el dictamen base del mismo (fojas 162, 164, 165 y 167), luego entonces el simple argumento de las empresas actoras en que la convocante funda el desechamiento de su propuesta como una **causa técnica** carece de todo sustento y por tanto no es apto para demostrar la improcedencia del motivo de desechamiento impugnado.

Aunado a lo anterior, se señala por esta autoridad que se está ante un argumento que no va enderezado a controvertir la legalidad de la causa de desechamiento de tipo **económico** que nos ocupa, esto es, no impugna los razonamientos de la convocante expresados en el fallo impugnado que la llevaron a la determinación de que el catálogo de conceptos presentado por las accionantes **estaba incompleto al no cotizar el concepto 0C09-077-214**, lo cual lleva a esta autoridad a concluir que en el presente existe una **falta de expresión de agravios** en relación con la causa de descalificación que nos ocupa y por ende, implica la confirmación en sus términos de la misma.

Se destaca que el Poder Judicial de la Federación en tesis aplicables por analogía al caso concreto, ha determinado que la **falta de expresión de agravios** se actualiza

cuando los argumentos expuestos no tienden controvertir los fundamentos y motivos del acto impugnado:

“AGRAVIOS, FALTA DE EXPRESION DE. Si el recurrente se limita en su escrito de revisión a afirmar de manera general que la sentencia impugnada es errónea y equivocada, o a sostener en contra de dicha resolución argumentos que no guardan relación con lo considerado en ella, la misma debe prevalecer por haberse dejado de expresar en su contra algún agravio.”³

En esa línea de pensamiento, debe señalarse también por esta autoridad que **la inconforme no formula argumentos** que permitan arribar a esta autoridad a la conclusión de que en el catálogo de conceptos de su propuesta se hayan cotizado todos y cada uno de los conceptos de trabajo relativos a la obra impugnada, incluyendo el citado **OC09-077-214**.

En relación con lo anterior, debe tomarse en consideración respecto a los **motivos de inconformidad**, que si bien el artículo 84, fracción V, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y las leyes supletorias de ésta, no exigen al inconforme el cumplimiento de formalismos exacerbados para el planteamiento de los mismos, sí resulta indispensable que los mismos **contengan con claridad la causa de pedir en relación con el acto controvertido** la cual se entiende, de conformidad con lo expresado en el artículo 322, fracciones III, IV y V del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, como la expresión de:

a) la disposición jurídica que en materia de obras públicas

o en su caso de la convocatoria, que se estima fue contravenida y,

b) el acto u omisión que a su parecer resulta contrario a la disposición jurídica de que se trata, precisando en que consistió dicha omisión o actuación irregular de la

³ Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 193-198 Sexta Parte, Página: 19, Materia(s): Común. TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CUARTO CIRCUITO. Amparo en revisión 277/84. Amira Martínez Benítez viuda de Bustillos. 30 de enero de 1985. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego Martínez. Secretario: Mario Ojeda Erosa.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 19 -

convocante, así como la razón o razones por las que considera que dicho actuación es contraria a la disposición jurídica o de convocatoria de que se trata.

Dispone el referido precepto, en lo conducente, lo siguiente:

“...Artículo 322.- La demanda expresará:

III. Los hechos en que el actor funde su petición narrándolos sucintamente, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda producir su contestación y defensa;

IV. Los fundamentos de derecho, y

V. Lo que se pida, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos”

Lo anterior se afirma en razón de que al ser la instancia de inconformidad un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, éste se encuentra regido **bajo el principio de estricto derecho**, por lo que **no existe suplencia en caso de deficiencia o bien de ausencia respecto a los motivos de inconformidad**, por lo que en esa tesitura si como en el caso que nos ocupa, los argumentos del inconforme no tienden a controvertir el motivo y fundamento de la causa de desechamiento impugnada, lo procedentes confirmarla en todos sus términos.

Sin embargo, con independencia de lo **infundado e insuficiente** del motivo de inconformidad a estudio, se destaca por esta resolutoria que de la revisión a la **segunda causa de desechamiento económica** de la oferta de las empresas actoras, la cual ha quedado transcrita en el presente considerando, se desprende que la misma **se encuentra apegada a derecho**, y por ende es válida la descalificación de las empresas accionantes, ello conforme a los siguientes razonamientos.

En efecto, debe señalarse que de la atenta revisión al punto **16.3** de convocatoria denominado **“Criterios para desechar una propuesta”** en específico del apartado **“En**

el aspecto económico”, se advierte que en la segunda viñeta de dicho rubro **se previó** como causa de desechamiento de la propuestas el que se **hubiera omitido cotizar alguno de los conceptos que integran el presupuesto de los trabajos.**

Dispone el referido punto de bases a saber (foja 0265):

“...16.3.- CRITERIOS PARA DESECHAR UNA PROPUESTA.

SE DESECHARÁ LA PROPUESTA PRESENTADA POR UN PARTICIPANTE CUANDO:

[...]

EN EL ASPECTO ECONÓMICO:

- *NO PRESENTE PRECUIO UNITARIO PARA ALGUNO DE LOS CONCEPTOS QUE CONFORMAN EL CATÁLOGO.*
- *HAYA OMITIDO COTIZAR ALGUNO DE LOS CONCEPTOS QUE INTEGRAN EL PRESUPUESTO DE LOS TRABAJOS.*

[...]”
(el subrayado es nuestro)”

Por otra parte, referido concepto de trabajo 0C09-077-214 fue previsto en los trabajos de la licitación de cuenta, tan es así que el inconforme analiza el precio unitario del mismo, análisis que en lo conducente señala (foja 569, legajo 5, informe):

*“...Partida A0192
Análisis: 0C09-077-214*

*Análisis No. 400
Pza. 1*

SUMINISTRO, FABRICACIÓN Y COLOCACIÓN DE MUEBLE DE MADERA SEGÚN DISEÑO....

....MUEBLES MM-11 ACCESO, MEDIDAS 11.65 X 0.75 M.

[...]”

En ese orden de ideas, esta autoridad advierte que tal y como lo afirma la convocante, que en el catálogo de conceptos de la propuesta de las empresas **UNIÓN PREESFORZADORA, S.A. DE C.V.** y **RAIMA CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.** (legajo 10, informe) no se cotiza el concepto 0C09-077-214 relativo al *suministro, fabricación y colocación de mueble de madera según diseño* referente al mueble MM-



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 21 -

11 con medidas 11.65 x 0.75m, lo cual conlleva a determinar que la convocante al desechar la propuesta del inconforme se ajustó a lo dispuesto en el punto **16.3 “Criterios para desechar una propuesta”** de convocatoria, apartado **“En el aspecto económico”**, segunda viñeta, así como a los artículos:

- ❖ **31, fracción XXIII, y 38, primer párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;** los cuales establecen que será causa de descalificación las señaladas expresamente en la convocatoria de licitación y que afecten la solvencia de las ofertas; que las dependencias y entidades al hacer la evaluación de las proposiciones, deben verificar que las mismas cumplan con todos y cada uno de los requisitos solicitados en la convocatoria al concurso, y

- ❖ **69 fracciones I y II del Reglamento de la Ley de la MAtería** que establecen que la convocante deberá verificar que será motivo para desechar las propuestas el presentar **de forma cualquier documento requeridos en bases o incumplir las condiciones legales, técnicas y económicas que en convocatoria se señalaron como causa expresa de desechamiento.**

No desvirtúa la anterior consideración el hecho de que en la licitación pública de referencia se haya establecido como criterio de evaluación el **sistema de puntos y porcentajes** según se advierte con toda claridad en el punto **16. Mecanismos de evaluación y adjudicación** (fojas 255 a 264).

Lo anterior en razón de que para estar en aptitud de evaluar el **aspecto económico** de las propuestas presentadas bajo el sistema de puntos y porcentajes, éstas **previamente** deben reunir **de manera forzosa** una integración mínima de sus

elementos, esto es, solamente se puede asignar puntaje a un precio propuesto por un licitante previa revisión de que la confección de la propuesta económica sea correcta y conforme a lo requerido en la Ley de la materia y su Reglamento para la **construcción de una obra**, que en el caso que nos ocupa fue convocada **bajo la modalidad de precios unitarios**, según se desprende de la lectura al objeto del concurso de cuenta plasmado en la convocatoria (foja 223).

Sostener lo contrario implicaría el absurdo de adjudicar una licitación por haber obtenido el mejor puntaje económico a pesar de que la misma tratándose de una licitada bajo la modalidad de precios unitarios, por ejemplo, **no presente la totalidad de los precios, de los conceptos de trabajo o un cálculo erróneo de los costos directos, indirectos, financiamiento, utilidad o cargos adicionales**.

El anterior planteamiento encuentra sustento, por guardar la misma lógica, que el supuesto previsto en el **artículo segundo, lineamiento noveno, fracción II, inciso a) Precio, párrafo cuarto** del “ACUERDO por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas” publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre del dos mil diez, en donde se señala que en el sistema de puntos y porcentajes, **condiciona el otorgamiento de puntaje a que la indebida integración de precios unitarios no se contemple como causa de desechamiento**, toda vez que en ese caso sería conducente el desechamiento. Señala el referido lineamiento en lo que interesa lo siguiente:

“... Para llevar a cabo la evaluación de la propuesta económica, la convocante deberá verificar que el análisis, cálculo e integración de los precios cumplan con la condición de pago establecida en la convocatoria o invitación en términos del artículo 45 de la Ley de Obras. En caso de incumplimiento en la integración de los precios, que no pueda subsanarse mediante requerimiento de aclaraciones, documentación o información al licitante en términos del artículo 38 cuarto párrafo de la Ley de Obras y que no impliquen una causal de desechamiento prevista en la convocatoria o invitación, la convocante se abstendrá de otorgar puntuación o unidades porcentuales en este rubro, por no contar con los elementos suficientes para verificar el precio ofertado.”



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En ese orden de ideas debe señalarse en relación con la causa de desechamiento que nos ocupa, que es de tal importancia la **integración debida del catálogo de conceptos**, y de ahí que su falta o indebida confección **afecte la solvencia** de la propuesta, por la razón de que ese documento de conformidad con el artículo 45, fracción IX, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, **constituye el presupuesto de obra que servirá para formalizar el contrato correspondiente**. Señala dicho precepto, en lo que interesa lo siguiente:

*“... **Artículo 45.-** Además de los documentos referidos en el artículo 44 de este Reglamento, las dependencias y entidades, atendiendo a las características, complejidad y magnitud de los trabajos, requerirán:*

***A.** Tratándose de obras cuyas condiciones de pago sean sobre la base de precios unitarios:*

...

***IX.** Catálogo de conceptos, conteniendo descripción, unidades de medición, cantidades de trabajo, precios unitarios con número y letra e importes por partida, subpartida, concepto y del total de la proposición. Este documento formará el presupuesto de la obra que servirá para formalizar el contrato correspondiente;*

...”

Luego entonces, si el **catálogo de conceptos** de una propuesta, se encuentra incompleto como en el caso aconteció, es claro que el monto de la propuesta también está afectado por ese vicio, ya que **no representa el costo de todas y cada una de las actividades necesarias para llevar a cabo los trabajos licitados,** tornando equívocamente dicha propuesta más económica al no cotizar uno o varios conceptos de trabajo.

Se destaca que de conformidad con el artículo 45 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, los contratos de obra pública pueden tener diversas modalidades de contratación así como de pago, entre ellas, se encuentra la que es **sobre la base de precios unitarios**, modalidad adoptada en la licitación de marras, la cual consiste en que el importe de la remuneración o pago total que deba

cubrirse al contratista se hará **por unidad de concepto de trabajo terminado**, de ahí la importancia de la confección del citado **catálogo de conceptos**. Señala el referido precepto, lo siguiente:

*“**Artículo 45.** Las dependencias y entidades deberán incorporar en las convocatorias a las licitaciones, las modalidades de contratación que tiendan a garantizar al Estado las mejores condiciones en la ejecución de los trabajos, ajustándose a las condiciones de pago señaladas en este artículo.*

Las condiciones de pago en los contratos podrán pactarse conforme a lo siguiente:

*I. Sobre la **base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado;***

[...]”

En ese orden de ideas el artículo 185 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, dispone en relación a que debe entenderse por **precio unitario**, lo siguiente:

*“**Artículo 185.-** Para los efectos de la Ley y este Reglamento, se considerará como **precio unitario el importe de la remuneración o pago total que debe cubrirse al contratista por unidad de concepto terminado y ejecutado conforme al proyecto, especificaciones de construcción y normas de calidad.***

*El precio unitario se integra con los **costos directos correspondientes al concepto de trabajo, los costos indirectos, el costo por financiamiento, el cargo por la utilidad del contratista y los cargos adicionales.**”*

Por tanto, se reitera, por esta autoridad que **las inconformes no acreditan** que la causa de desechamiento de su propuesta relativa a que en su catálogo de conceptos no se cotizó el concepto *OC09-077-214* relativo al *suministro, fabricación y colocación de mueble de madera según diseño*, haya sido contraria a la normatividad de la materia.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 25 -

Continuando con el análisis de los motivos de inconformidad, a continuación se analizan de **manera conjunta** los señalados en los incisos **f) y g)** del Considerando **SEXTO** de la presente resolución.

Aducen las empresas inconformes, en esencia, que (fojas 018 y 019) en el proceso licitatorio **PO-012NBB001-N1-2011** previo al controvertido y que fue declarado desierto, sus representadas obtuvieron mejor puntaje técnico que en el presente asunto a pesar de que la obra convocada era la misma y fueron exhibidos los mismos documentos en la propuesta, aduciendo además que ello se confirma (fojas 019 a 020) con el hecho de que dicha licitación desierta la propuesta conjunta de las empresas **INMOBILIARIA Y CONSTRUCCIONES DE MÉXICO** en participación con **INGENIERÍA CONSTRUCTIVA DE INSTALACIONES** obtuvo **29.52** puntos en contraste con los **38.55** puntos obtenidos en el concurso ahora controvertido, por lo que se advierte una incoherencia entre las dos evaluaciones de propuestas.

Sobre el particular se determina por esta autoridad que dichos argumentos devienen **infundados**, toda vez que no son aptos para acreditar que la evaluación de puntos y porcentajes en concurso de cuenta haya sido discrecional y por ende no se haya apegado a la normatividad de la materia ni a los puntos de convocatoria que regularon la asignación de puntaje, en razón de que **en primer término** los promoventes **omiten ofrecer elemento de prueba idóneo** con el cual se acredite que:

- ❖ La licitación **PO-012NBB001-N1-2011** fue convocada para realizar **los mismos trabajos** de que el concurso ahora impugnado, y que en las convocatorias del concurso de cuenta se hayan establecido **idénticos** parámetros para asignar puntajes a las propuestas, y
- ❖ Que efectivamente **sus representadas hayan presentado la misma documentación en el concurso impugnado** así como en el diverso **PO-012NBB001-N1-2011**, lo que es aplicable también a su

aseveración respecto de la propuesta de las empresas
**INMOBILIARIA Y CONSTRUCCIONES DE MÉXICO e INGENIERÍA
CONSTRUCTIVA DE INSTALACIONES.**

Lo anterior a pesar de que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 84, fracción IV, de la Ley de la materia y 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, será la parte actora quien deba ofrecer **los medios probatorios idóneos para acreditar su dicho**, en el caso que nos ocupa, para demostrar que ambas licitaciones se convocaron para idénticos trabajos y que no se exhibió la misma documentación en su propuesta así como en la de las empresas citadas y que por ende debieron obtener las mismas calificaciones en ambos concursos. Señalan dichos preceptos en lo que aquí interesa lo siguiente:

Disponen en lo aquí interesan los referidos preceptos, lo siguiente:

“Artículo 84. La inconformidad deberá presentarse por escrito, directamente en las oficinas de la Secretaría de la Función Pública o a través de CompraNet.

[...]

El escrito inicial contendrá:

[...]

IV. Las pruebas que ofrece y que guarden relación directa e inmediata con los actos que impugna.
Tratándose de documentales que formen parte del procedimiento de contratación que obren en poder de la convocante, bastará que se ofrezcan para que ésta deba remitirlas en copia autorizada al momento de rendir su informe circunstanciado, y ...”

“ARTICULO 81.- El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.”

Soporta las anteriores determinaciones, el hecho de que el Poder Judicial de la Federación ha sostenido el criterio en el sentido de la parte que en un proceso pretenda obtener un beneficio de una afirmación, está obligada a probar los extremos



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 27 -

de su dicho, mismo que se contiene en la siguiente tesis, aplicable por analogía, al caso que nos ocupa:

“PRUEBA CARGA DE LA. La carga de la prueba incumbe a quien de una afirmación pretende hacer derivar consecuencias para él favorables, ya que justo es que quien quiere obtener una ventaja, soporte la carga probatoria. En consecuencia, el actor debe justificar el hecho jurídico del que deriva su derecho. Así, la actora debe acreditar la existencia de una relación obligatoria. En el supuesto de que se justifiquen los hechos generadores del derecho que se pretende, la demandada tiene la carga de la prueba de las circunstancias que han impedido el surgimiento o la subsistencia del derecho del actor, puesto que las causas de extinción de una obligación deben probarse por el que pretende sacar ventajas de ellas.”⁴

Por otra parte, **en segundo término**, también son **infundados** los motivos de inconformidad al resultar estos **insuficientes** para acreditar la ilegalidad de la calificación técnica asignada a la propuesta de las inconformes.

En efecto, se afirma lo anterior en razón de que las empresas inconformes si bien aducen una afectación en la calificación de su propuesta en el concurso ahora impugnado así como una indebida mejora en la evaluación técnica del consorcio integrado por las empresas **INMOBILIARIA Y CONSTRUCCIONES DE MÉXICO** e **INGENIERÍA CONSTRUCTIVA DE INSTALACIONES** para acreditar la incoherencia en la evaluación de propuestas por parte de la convocante, debe señalarse que las empresas actoras **no señalan** en sus motivos de impugnación **cuáles rubros y subrubros de su propuesta** (vgr. experiencia, especialidad) así como los de la oferta del citado consorcio **fueron calificados de manera distinta** en la licitación ahora controvertida en relación con el proceso licitatorio anterior declarado desierto, a saber el **PO-012NBB001-N1-2011**.

⁴ Tesis correspondiente a la Octava Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XII, Septiembre de 1993, Página: 291. Amparo directo 3383/93. Compañía Hulera Goodyear Oxo, S.A. de C.V. 8 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Becerra Santiago. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

Soportan la consideración de esta autoridad, las siguientes tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación, aplicables por analogía, en las que se señala en cuáles casos se presenta una **insuficiencia argumentativa** en el escrito de impugnación, mismas que a la letra dicen:

“AGRAVIOS INSUFICIENTES. Cuando en los agravios aducidos por la recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustenta el sentido del fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios”⁵

“AGRAVIOS. NO LO SON LAS AFIRMACIONES QUE NO RAZONAN CONTRA LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO QUE ATACAN. No puede considerarse como agravio la simple manifestación u opinión del recurrente de inconformidad con el sentido de la sentencia recurrida por considerarla ilegal ya que el mismo debe impugnar con razonamientos, los que la hayan fundado.”⁶

En suma, las empresas actoras en los motivos de inconformidad a estudio se limitaron a formular meras **apreciaciones unilaterales y subjetivas** sin que expresaran razonamientos concretos y ofrecieran probanzas adecuadas que permitieran a esta autoridad arribar a la conclusión de que, efectivamente, la convocante en el concurso impugnado asignó puntaje a las propuestas técnicas de los concursantes de una forma discrecional o arbitraria, sin que se demostrara que

Ahora bien, por lo que se refiere a los motivos de inconformidad señalados en los incisos **a), c) y e)** del considerando **SEXTO** de la presente resolución, se determina por esta autoridad que no es necesario entrar el estudio de los mismos, toda vez que aún y suponiendo sin conceder que tal como lo afirma el inconforme: **1)** la convocante no haya fundado y motivado la puntuación asignada a su propuesta técnica en el concurso de cuenta, **2)** que la aseveración de que el precio unitario **OC3-100-05A** está

⁵ Tesis emitida por el SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Octava Época, No. Registro: 210334, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 81, Septiembre de 1994, Materia(s): Común, Tesis: V.2o. J/105, Página: 66”

⁶ Tesis emitida por el SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Octava Época, No. Registro: 226636, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989, Materia(s): Común, Tesis: Página: 62



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 29 -

indebidamente motivada al basarse en el precio promedio propuesto por los demás licitantes, y que **3)** el haber agregado 0.52 m² al concepto de trabajo OC05-125-250 no afecte la solvencia de su propuesta, esa circunstancia no cambiaría la procedencia de su descalificación y el sentido de la presente resolución, toda vez que como ya quedó acreditado **el catálogo de conceptos de la propuesta de las empresas inconformes, mismo que representa el presupuesto de la obra a ejecutar, fue presentado de manera incompleta al no haber cotizado el concepto de trabajo OC09-077-214 lo cual constituía causa de desechamiento de tipo económico según lo determinado en el punto 16.3 de convocatoria, apartado “En el aspecto económico”, segunda viñeta,**

Sirve de sustento a lo anterior, por analogía, la tesis que a continuación se reproduce:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ES INNECESARIO SU ESTUDIO, CUANDO LA DECLARACIÓN DE FIRMEZA DE UNA CONSIDERACIÓN AUTÓNOMA DE LA SENTENCIA RECLAMADA ES SUFICIENTE PARA REGIR SU SENTIDO. Si el tribunal responsable, para sustentar el sentido de la resolución reclamada, expresó diversas consideraciones, las cuales resultan autónomas o independientes entre sí y suficientes cada una de ellas para regir su sentido, la ineficacia de los conceptos de violación tocantes a evidenciar la ilegalidad de alguna de tales consideraciones, hace innecesario el estudio de los restantes, pues su examen en nada variaría el sentido de la resolución reclamada, ya que basta que quede firme alguna para que dicha consideración sustente por sí sola el sentido del fallo.”⁷

OCTAVO. Valoración de Pruebas. La presente resolución se sustentó en las probanzas documentales, ofrecidas por la empresa accionante en su escrito de impugnación inicial, respecto de las cuales, con fundamento en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se les otorga valor probatorio en cuanto a la existencia de su contenido, sin

⁷ Tesis emitida por el SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. Novena Época, No. Registro: 172578, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Común, Tesis: IV.2o.C. J/9, Página: 1743.”

embargo las mismas resultan **insuficientes** para acreditar que la actuación de la convocante contravino la normatividad de la materia al tenor de los razonamientos lógico jurídicos expuestos en el considerando **SÉPTIMO** de la presente resolución, probanzas que se desahogaron por su propia y especial naturaleza, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 79, 129, 130, 133, 218 y demás relativos y aplicables del Código citado.

También se sustentó la resolución que nos ocupa en las documentales exhibidas por la convocante en oficios **SSG/105/2011**, **SSG/1301/2011** y **SSG/1706-BIS/2011**, probanzas que se desahogaron por su propia y especial naturaleza, respecto de las cuales, con fundamento en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se les otorga valor probatorio en cuanto a su contenido, de las cuales no se advirtió a la luz de los agravios expresados por la inconforme que su actuación haya sido contraria a la normatividad de la materia.

Respecto a los alegatos concedidos a las empresas inconformes y a la empresa tercero interesada, mediante proveído **115.5.1505**, esta autoridad señala que dicho plazo feneció sin que haya ejercido tal derecho, a pesar de que dicho proveído les fue notificado por rotulón el **veintiocho de julio de dos mil once**, corriendo el plazo para tales efectos del **primero al tres de agosto de dos mil once**, sin contar los días treinta y treinta y uno de julio por ser inhábiles.

Por lo que toca al derecho de audiencia otorgado al licitante adjudicado, **INGENIEROS CIVILES ASOCIADOS, S.A. DE C.V.**, no es necesario emitir pronunciamiento alguno sobre el particular toda vez que sus derechos no se ven afectados con el sentido de la presente resolución.

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

RESUELVE

PRIMERO: Con fundamento en el artículo 92, fracción II, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se determina **infundada** la inconformidad



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 178/2011

- 31 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

descrita en el Resultando PRIMERO, de conformidad con las consideraciones vertidas en el Considerando SÉPTIMO de la presente resolución.

SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92, último párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la presente resolución puede ser impugnada por los particulares mediante el recurso de revisión previsto por el Título Sexto, Capítulo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien cuando proceda, impugnarla ante las instancias jurisdiccionales competentes.

TERCERO: Notifíquese a la inconforme y al tercero interesado en el domicilio señalado en autos, y a la convocante por oficio, y en su oportunidad archívese el expediente en que se actúa como asunto definitivamente concluido.

Así lo resolvió y firma LIC. ROGELIO ALDAZ ROMERO, Director General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública, ante la presencia de los Licenciados LUIS MIGUEL DOMÍNGUEZ LÓPEZ y VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ GARCÍA, Director General Adjunto de Inconformidades y Director de Inconformidades B, respectivamente.

[Firma manuscrita]
LIC. ROGELIO ALDAZ ROMERO

[Firma manuscrita]
LIC. LUIS MIGUEL DOMÍNGUEZ LÓPEZ

[Firma manuscrita]
LIC. VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ GARCÍA

PARA: C. JOSÉ ARMANDO RAMÍREZ ALTAMIRANO Y MARÍA DE LOS ÁNGELES GÓMEZ MATEOS.- REPRESENTANTES LEGALES UNIÓN PRESFORZADORA, S.A. DE C.V. y RAIMA CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V, respectivamente.-

Autorizados:

[REDACTED]

REPRESENTACIÓN LEGAL.- INGENIEROS CIVILES ASOCIADOS, S.A. DE C.V.- [REDACTED]

[REDACTED]

ARQ. DIANA LUCÍA RIVERA BOLAÑOS.- SUBDIRECTORA DE SERVICIOS GENERALES DEL HOSPITAL GENERAL “DR. MANUEL GEA GONZÁLEZ”.- Tlalpan, No 4800, Col. Sección XVI, México, Distrito Federal, C.P. 14080. Tel. 4000 3000.

C.P JUAN MANUEL RODRÍGUEZ GÓMEZ.- TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL HOSPITAL GENERAL “DR. MANUEL GEA GONZÁLES”.- Tlalpan, No 4800, Col. Sección XVI, México, Distrito Federal, C.P. 14080. Tel. 4000 3000.

VMMG

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