



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y  
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS  
EXPEDIENTE No. 207/2009  
ABENGOA MÉXICO, S.A. DE C.V.  
VS  
SECRETARÍA DE SALUD**

“2009, Año de la Reforma Liberal.”

**RESOLUCIÓN No. 115.5.**

México, D.F. a veintidós de julio de dos mil nueve.

Visto el escrito recibido en esta Dirección General el dos de julio de dos mil nueve, a través del cual las empresas **ABENGOA MÉXICO, S.A. DE C.V., INSTALACIONES INABENSA, S.A., y EULEN, S.A.**, por conducto de sus apoderados legales, los CC. Jorge Francisco Lobatón de la Guardia y Rafael Velasco Rodríguez, promueven inconformidad contra actos de la **SECRETARÍA DE SALUD**, derivados de la Licitación Pública Internacional número 00012003-001-08, celebrada para el desarrollo del proyecto para la prestación de servicios denominado “Hospital Regional de Ixtapaluca y Unidad de Apoyo”, impugnando del *Dictamen para la Emisión del Fallo*; se:

**RESUELVE**

**PRIMERO.-** Por ser cuestión de estudio preferente, se analiza la competencia de esta autoridad para resolver el presente asunto, al tenor de las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:

En términos de lo dispuesto en los artículos 26 y 37, fracciones VIII, XVI y XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, fracción VI y Título Sexto, Capítulo Primero, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, vigente a partir del veintinueve de junio del dos mil nueve, y 62, fracción I, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil nueve; corresponde a esta Dependencia del Ejecutivo Federal, por conducto de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, recibir, tramitar y resolver las inconformidades que formulen los particulares en contra de actos realizados por las dependencias, las entidades y la Procuraduría, derivados de procedimientos de contratación que contravengan las disposiciones que rigen la materia, cuando así lo determine el Secretario; supuesto que se actualiza en el caso concreto, tal como se acredita con el oficio número SP/100/274/09, de veinte de julio de dos mil nueve, que obra a foja 303 del expediente.

**SEGUNDO.-** Por ser las causales de improcedencia de la instancia una cuestión de orden público que debe analizarse de oficio, esta autoridad procede al estudio de las mismas. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la Jurisprudencia número II. 1o. J/5, cuyo rubro y texto son los siguientes:

**“IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.**

Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.”<sup>1</sup>

En razón de que en su escrito de impugnación (fojas 2 y 3), el promovente señala literalmente:

“Inconformidad y Actos Objeto de la Inconformidad

Que por medio del presente escrito y a nombre de las empresas inconformes con fundamento en los artículos 65, 66, 67, 68 y demás concordantes con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y demás relativos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, venimos a presentar inconformidad en contra de los actos cometidos en la Licitación Pública Internacional Número 00012003-001-08, que a continuación se señalan:

Primero.

Se inconforma respecto del Acto denominado Dictamen para la Emisión del Fallo de la Licitación Pública Internacional número 00012003-001-08 del proyecto para la prestación de servicios denominado Hospital Regional de Alta Especialidad Ixtapaluca y Unidad de Apoyo, emitido por la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física de fecha 24 de abril de 2009,...

Segundo

Se inconforma respecto del Acto Fallo contenido en el acta de fallo correspondiente a la Licitación Pública Internacional 00012003-001-08 de fecha 27 de abril de 2009...”

De donde se advierte con meridiana claridad que el promovente impugna de forma destacada dos actos, a saber, 1) el dictamen de evaluación para la emisión del fallo del veinticuatro de abril de dos mil nueve, y 2) el acto de fallo del veintisiete de abril siguiente, ambos derivados de la Licitación Pública Internacional número 00012003-001-08, relativa al proyecto para la prestación de servicios denominado Hospital Regional de Ixtapaluca y Unidad de Apoyo.

---

<sup>1</sup> Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VII, Mayo de 1991, p. 95



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y  
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS  
EXPEDIENTE No. 207/2009  
RESOLUCIÓN No. 115.5.**

Al respecto el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de mayo de dos mil nueve, vigente a partir del veintinueve de junio pasado, dispone:

“Artículo 65. La Secretaría de la Función Pública conocerá de las inconformidades que se promuevan contra los actos de los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas que se indican a continuación:

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

En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el interesado que haya manifestado su interés por participar en el procedimiento según lo establecido en el artículo 33 Bis de esta Ley, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones;

II. La invitación a cuando menos tres personas.

Sólo estará legitimado para inconformarse quien haya recibido invitación, dentro de los seis días hábiles siguientes;

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

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

IV. La cancelación de la licitación.

En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el licitante que hubiere presentado proposición, dentro de los seis días hábiles siguientes a su notificación, y

V. Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en esta Ley.

En esta hipótesis, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien haya resultado adjudicado, dentro de los seis días hábiles posteriores a aquél en que hubiere vencido el plazo establecido en el fallo para la formalización del contrato o, en su defecto, el plazo legal.

En todos los casos en que se trate de licitantes que hayan presentado proposición conjunta, la inconformidad sólo será procedente si se promueve conjuntamente por todos los integrantes de la misma.”

Normatividad de donde se colige que los actos susceptibles de impugnarse a través de la instancia de inconformidad, son aquellos que se relacionen con:

- a) La convocatoria a la licitación y las juntas de aclaraciones;
- b) La invitación a cuando menos tres personas;
- c) El acto de presentación y apertura de proposiciones, y el fallo;
- d) La cancelación de la licitación y
- e) Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en las bases o en esta Ley.

Supuestos los anteriores entre los que no se encuentra contemplado el dictamen de evaluación como acto susceptible de impugnarse vía instancia de inconformidad, de ahí que en términos de lo establecido en el artículo 67 del ordenamiento legal invocado y que establece:

“Artículo 67. La instancia de inconformidad es improcedente:

- I. Contra actos diversos a los establecidos en el artículo 65 de esta Ley;”

La inconformidad planteada en contra del dictamen para la emisión del fallo del veinticuatro de abril de dos mil nueve, derivado de la Licitación Pública Internacional número 00012003-001-08, relativa al proyecto para la prestación de servicios denominado Hospital Regional de Ixtapaluca y Unidad de Apoyo, resulte **improcedente**.

Ahora bien, por lo que respecta al segundo de los actos impugnados, consistente en el fallo del veintisiete de abril de dos mil nueve, derivado de la Licitación Pública Internacional número 00012003-001-08, es preciso destacar que **el mismo acaeció el día veintisiete de abril de dos mil nueve**, esto es, justo antes de la entrada en vigor de las reformas a la Ley de la materia publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de mayo de dos mil nueve y que bajo ese supuesto, **la Ley aplicable en ese momento concedía a los interesados un plazo de diez días hábiles para interponer la inconformidad**, en tal virtud, esta autoridad advierte que dicho plazo legal transcurrió del veintiocho de abril al catorce de mayo, sin contar los días primero, dos, tres, cuatro, cinco, nueve y diez de mayo, por ser inhábiles, ello si se considera que el mismo se dio a conocer en junta pública (foja 67 a 72 del expediente) el veintisiete de abril de dos mil nueve; luego entonces, si la presente inconformidad se interpuso el dos de julio de dos mil nueve, es evidente la misma **se promovió de manera extemporánea**.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y  
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS  
EXPEDIENTE No. 207/2009  
RESOLUCIÓN No. 115.5.

No es óbice a la conclusión anterior, el hecho de que el promovente aduce tuvo conocimiento del acto que pretende impugnar el día diecinueve de junio de dos mil nueve, toda vez que contrariamente a sus manifestaciones, tal como se acredita del acta de fallo que para ese efecto levantó la convocante, que obra a fojas 67 a 72 del expediente y que esta autoridad tiene a la vista, se reitera, el acto de fallo le fue dado a conocer en junta pública el día veintisiete de abril de dos mil nueve, por lo que en términos de la fracción II del artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, vigente en su momento, que admitía como supuesto de procedencia de la instancia de inconformidad la impugnación del acto de fallo, en cuyo caso la misma debía interponerse dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que dicho acto fuere notificado, es de concluir que el plazo para impugnarlo comenzó a correr a partir del día hábil siguiente, esto es, el veintiocho de abril y no el diecinueve de junio como equívocamente lo hace valer; de ahí que al haberse promovido la instancia de inconformidad en el plazo de Ley, esto es, del veintiocho de abril al catorce de mayo de dos mil nueve, el acto de fallo se consintió tácitamente.

En ese orden de ideas, considerando que en términos de lo previsto en el artículo 67, fracción II, del ordenamiento legal antes invocado y que a la letra establece:

“Artículo 67. La instancia de inconformidad es improcedente:

- I. ...
- II. Contra actos consentidos expresa o tácitamente;...”

Precepto legal de donde deriva que cuando la inconformidad no se interponga en los plazos y términos a que alude el artículo 65 de la Ley de la materia, **la instancia será improcedente por consentimiento tácito.**

Sirve de apoyo por analogía al presente criterio, la **tesis** sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

**“IMPROCEDENCIA, CONSENTIMIENTO TÁCITO COMO CAUSA DE.** El consentimiento tácito como causa de

improcedencia del amparo, en los términos del artículo 73 fracción XII de la Ley reglamentaria del juicio de garantías, opera respecto del acto reclamado y, por definición legal, se consiente aquél contra el que no se promueva el juicio constitucional dentro de los términos que la propia ley señala al respecto.”<sup>2</sup>

En ese orden de ideas, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, **se desecha la inconformidad** promovida por el consorcio integrado por las empresas **ABENGOA MÉXICO, S.A. DE C.V., INSTALACIONES INABENSA, S.A., y EULEN, S.A.**, por conducto de sus apoderados legales, Jorge Francisco Lobatón de la Guardia y Rafael Velasco Rodríguez, en contra de actos de la **SECRETARÍA DE SALUD**, derivados de la Licitación Pública Internacional número 00012003-001-08.

**TERCERO.-** Por lo que respecta a la solicitud del promovente al inicio de la **investigación de oficio** (foja 014 del expediente), misma que funda en el artículo 68 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es de señalar que dicha **figura jurídica fue derogada** mediante el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de mayo de dos mil nueve, vigente a partir del veintinueve de junio anterior, de ahí que esta Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, carezca de facultades para llevar a cabo la investigación de oficio que se solicita.

Aunado a lo anterior, es de precisar que de conformidad con lo previsto en el artículo 76 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, vigente, establece:

**“Artículo 76.** *A partir de la información que conozca la Secretaría de la Función Pública derivada del ejercicio de sus facultades de verificación podrá realizar intervenciones de oficio a fin de revisar la legalidad de los actos a que se refiere el artículo 65 de esta Ley.*

El inicio del procedimiento de intervención de oficio será mediante el pliego de observaciones, en el que la Secretaría de la Función Pública

---

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Tomo LXI. Tercera Parte, p. 67.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y  
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS  
EXPEDIENTE No. 207/2009  
RESOLUCIÓN No. 115.5.**

señalará con precisión las posibles irregularidades que se adviertan en el acto motivo de intervención.

De estimarlo procedente, podrá decretarse la suspensión de los actos del procedimiento de contratación y los que de éste deriven, en términos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 70 de esta Ley.

Resulta aplicable al procedimiento de intervención de oficio, en lo conducente, las disposiciones previstas en esta Ley para el trámite y resolución de inconformidades.”

De donde si bien se desprende que **la Secretaría de la Función pública podrá, de oficio, revisar la legalidad de los actos a que refiere el artículo 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la misma deriva del ejercicio de sus facultades de verificación** y no así a partir de las inconformidades que se presenten, como acontece en el presente caso.

Por lo anterior, en razón de que las autoridades administrativas sólo pueden ejercer las facultades que expresamente la Ley les confiere y toda vez que la figura en cuestión no se encuentra prevista en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, dígamele al promovente que no ha lugar a acordar de conformidad su solicitud de inicio de investigaciones de oficio.

Sirve de sustento al criterio anterior, la Tesis en Materia Administrativa cuyo rubro y texto son los siguientes:

**“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.** Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dicten alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria, de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional.”<sup>3</sup>

**CUARTO.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la presente resolución puede ser impugnada **por los particulares** mediante el recurso de revisión previsto por el Título Sexto, Capítulo Primero de

<sup>3</sup> Segunda Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación, LXXX, p. 4656

