

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 324/2013



**SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V.,
GRUPO FINANCIERO BANORTE Y SEGUROS
ATLAS, S.A.**

VS.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

RESOLUCIÓN No.115.5.2908

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil trece.

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

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Por escrito recibido el dos de julio de dos mil trece, en la oficialía de partes de esta Dirección General, la empresa **SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE** y la diversa **SEGUROS ATLAS, S.A.**, por conducto de sus apoderados, presentaron inconformidad contra el fallo emitido por la **COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA)**, derivados de la licitación pública nacional electrónica número LA-016B00009-N28-2013, relativa para la **“CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DEL PROGRAMA DE ASEGURAMIENTO INTEGRAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES ASIGNADOS A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA”**.

SEGUNDO. Por medio del acuerdo 115.5.1504 de once de julio de dos mil trece, se remitió la instancia promovida al Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional del Agua, para su tramitación y por diverso auto de uno de agosto del año en curso, el Titular del Órgano Interno en mención, tuvo por recibida y admitida la inconformidad; asimismo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley de la Materia, en relación con el diverso 121 de su Reglamento requirió a la convocante para rindiera su informe previo, en el cual informara el monto económico de los recursos destinados para la licitación de cuenta, así como el origen y naturaleza de los mismos, estado que guarda el procedimiento de

contratación, proporcionara los datos de los terceros interesados, y señalara si hubo participantes que acudieran en propuesta conjunta.

Asimismo, con fundamento en el artículo 71, párrafo tercero, de la misma ley y 122 de su Reglamento, solicitó el informe circunstanciado en el cual enviara copia certificada o autorizadas de las constancias que integran el procedimiento licitatorio.

Finalmente, negó la suspensión provisional al no satisfacerse la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (fojas 137 a 147).

TERCERO. El seis de agosto del año en curso, a través del oficio B00.07.03.451, la convocante rindió su informe previo, en el cual comunicó el monto autorizado para el concurso de mérito siendo la cantidad de \$1,887'319,330.00 (mil ochocientos ochenta y siete millones trescientos diecinueve mil trescientos treinta pesos 00/100 M.N.) y el monto adjudicado para la partida 4 (impugnada ante la presente instancia), fue de \$1,333'809,960.55 (mil trescientos treinta y tres millones ochocientos nueve mil novecientos sesenta pesos 55/100); asimismo, indicó los datos de la empresa tercero interesada GRUPO MEXICANO DE SEGUROS, S.A. DE C.V. (fojas 158 a 166).

Mediante acuerdo de catorce de agosto de dos mil trece, el Órgano Interno de Control tuvo por recibido el informe previo, dio vista a la empresa tercero interesada, en términos de lo establecido en el artículo 71, antepenúltimo párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en relación con el 121 de su Reglamento, otorgándole un plazo de seis días hábiles para realizar las manifestaciones que en su derecho procediera, así como, aportara las pruebas que considerara correspondientes; asimismo, negó la suspensión definitiva al no actualizarse la totalidad de los requisitos establecidos en el numeral 70 de la Ley de la Materia para su procedibilidad (fojas 212 a 215).

CUARTO. A través del oficio B00.07.03.467 de doce de agosto del año en curso, la convocante rindió su informe circunstanciado, al cual adjuntó copia certificada del concurso materia de análisis en el presente expediente; mediante proveído de veintiséis de agosto de dos mil trece, la citada dependencia recibió el referido informe de ley poniendo a la vista de la inconforme, así como las constancia enviadas por la convocante en términos de los

numerales 71, penúltimo párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 121 de su Reglamento (fojas 234 y 235).

QUINTO. Por escrito recibido en la oficialía de partes de dicho Órgano Interno de Control el veintiséis de agosto hogaño, la empresa Grupo Mexicano de Seguros, S.A. de C.V., por conducto de su apoderado Héctor Espinosa Martínez desahogó su garantía de audiencia y manifestó lo que a su derecho convino, acordando lo conducente la referida autoridad administrativa el mismo día (fojas 241 a 272).

SEXTO. El veintiocho de agosto de dos mil trece, el citado órgano de control recibió el escrito de la empresa inconforme, en el cual amplió sus motivos de inconformidad, a lo anterior, recayó el acuerdo de veintinueve siguiente, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, último párrafo, admitió la ampliación y dio vista con el escrito en mención por tres días hábiles a la convocante para que rindiera su informe circunstanciado, así como a la empresa tercero interesada para que manifestara lo que a su interés conviniera (fojas 274 a 281).

SÉPTIMO. Por oficio SP/100/425/13, de veintisiete de agosto de dos mil trece, el Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas en ausencia del Secretario de la Función Pública, instruyó a esta Dirección General para el conocimiento de la inconformidad de mérito; para lo cual se envió el oficio DGCSCP/312/571/2013, del mismo día, por medio del cual el Director General solicitó el expediente formado con motivo de la inconformidad promovida por las empresas **SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE** y **SEGUROS ATLAS, S.A.** (fojas 317 a 319).

En virtud a lo anterior, mediante oficio 16/005/0.1.-510/2013 de cuatro de septiembre del año en curso, el Titular del Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional del Agua, remitió el expediente de inconformidad 026/2013 de su índice promovido por **SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A., DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE** y **SEGUROS ATLAS, S.A.**, el cual se tuvo por recibido el mismo día; y por acuerdo 115.5.2034 de seis de septiembre de dos mil trece, esta Dirección General se avocó al conocimiento del asunto, dejando intocadas

las actuaciones realizadas por el Órgano Interno de Control en mención y ordenó notificar a las partes su radicación (fojas 320 a 327).

OCTAVO. Mediante oficio 16/005/0.1.1.-1979/2013, de nueve de septiembre de dos mil trece, el Titular del Área de Responsabilidades de la Comisión Nacional del Agua, remitió los siguientes documentos: oficio número BOO.07.03.507, de tres de septiembre del año en curso, por medio del cual, la entidad convocante rinde el informe circunstanciado en relación a la ampliación que se formuló; escrito de cinco del mismo mes y año suscrito por el representante legal de la empresa tercero interesada, en el cual, hace diversas manifestaciones en relación a la ampliación de la inconformidad; oficio 16/005/0.1.1.-1973/2013 de cinco de septiembre de dos mil trece y acuse de recibo, dirigido a la empresa tercero interesada; oficio 16/005/0.1.1.-1974/2013 y acuse de recibo, dirigido a la empresa inconforme; oficio 16/005/0.1.1.-1975/2013 y acuse de recibo, dirigido al Gerente de Recursos Materiales de la Comisión Nacional del Agua; constancias que se tuvieron por recibidas en el acuerdo 115.5.2079 de once de septiembre de dos mil trece (fojas 328 a 385).

NOVENO. El veintitrés de septiembre de dos mil trece, esta autoridad administrativa se pronunció respecto a las pruebas ofrecidas por las partes, y concedió un término de tres días a la inconforme y tercero interesada para formular alegatos, siendo que únicamente la empresa inconforme los vertió (fojas 389 a 397).

DÉCIMO. Al no existir diligencia pendiente por desahogar, el treinta y uno de octubre de dos mil trece, esta Dirección General declaró cerrada la instrucción, por lo que turnó el expediente para efecto de la elaboración de la resolución correspondiente.

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 74 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, en relación con el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil trece; 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.

Hipótesis que se actualiza en el presente caso, tal como se acredita con el oficio número SP/100/425/13, de veintisiete de agosto de dos mil trece, el Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas en ausencia del Secretario de la Función Pública, instruyó a esta Dirección General para el conocimiento y resolución de la inconformidad planteada por las empresas **SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE** y **SEGUROS ATLAS, S.A.**

SEGUNDO. 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 **SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE** y **SEGUROS ATLAS, S.A.**, formularon propuesta conjunta, misma que fue entregada en el acto de presentación y apertura de propuestas de diecisiete de junio del año en curso; 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”.

TERCERO. Personalidad. La inconformidad es promovida por parte legítima toda vez que **Gerardo Servin Guiot**, acreditó tener facultades de representación de la empresa **SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE**, en términos de la copia certificada del instrumento público número 28,601 (veintiocho mil seiscientos uno) de catorce de febrero de dos mil trece, ante la fe del Notario Público número 72, de Monterrey, Nuevo León; tomando en consideración su acuerdo 13/12, el cual establece un poder general para pleitos y cobranzas con facultades para promover juicios de carácter administrativo; por lo anterior, es inconcuso, puede promover la presente instancia.

Ahora, en cuanto a **Carlos Denis Soto Valenzuela**, acreditó tener facultades de representación de la diversa empresa **SEGUROS ATLAS, S.A.**, en términos de la copia certificada de la escritura pública número 52,890 (cincuenta y dos mil ochocientos noventa) de veinte de noviembre de dos mil nueve, pasado ante la fe del Notario Público número 102 de la Ciudad de México, Distrito Federal, considerando que le fue concedido un poder general y especial para pleitos y cobranzas, según la cláusula primera, inciso A, tiene facultades para intentar y desistirse de toda clase de procedimientos, de la acción o de la instancia según proceda, inclusive del juicio de amparo; por lo tanto, es evidente, que puede promover la presente instancia de inconformidad.

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

El acto del fallo se llevó a cabo el **veinticinco de junio de dos mil trece**; consecuentemente, el término para inconformarse transcurrió del **veintiséis de junio al tres de julio del año en curso**; sin contar el veintinueve y treinta de junio, por ser

inhábiles, de conformidad con el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la Ley de la Materia en términos de su artículo 11, y el escrito que por este medio se atiende, se presentó el **dos de julio de dos mil trece**, tal como se acredita con el sello de recepción que se tiene a la vista (foja 001).

QUINTO. Antecedentes. Para mejor comprensión del presente asunto, se relata lo siguiente:

1. **El veintiocho de mayo de dos mil trece, la Comisión Nacional del Agua, publicó las bases de la licitación Pública Nacional Electrónica No. LA-016B0009-N28-2013, para la “CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DEL PROGRAMA DE ASEGURAMIENTO INTEGRAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES ASIGNADOS A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA”.**
2. El siete de junio del mismo año, se llevó a cabo la junta de aclaraciones del procedimiento de contratación de que se trata.
3. El diecisiete siguiente, se realizó el acto de presentación y apertura de proposiciones.
4. El veinticinco de junio del año en curso, se emitió el acto del fallo.

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

SEXTO. Motivos de inconformidad. Los promoventes plantean como motivos de inconformidad los expresados en el escrito de impugnación recibido en esta Dirección General el dos de julio de dos mil trece, los que se tienen aquí por reproducidos como si a la letra se insertaren (foja 05 a 22), 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 de análisis. Se ciñe a determinar si la convocante actuó en observancia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la convocatoria y juntas de aclaraciones, al emitir el fallo.

OCTAVO. Análisis de los motivos de inconformidad. Del escrito inicial de impugnación, se advierte que los promoventes en esencia aducen como agravios los siguientes:

1. Que el desechamiento de su propuesta es ilegal, contrario a lo sostenido por la convocante, porque en el convenio de participación conjunta presentado, sí se encuentra la descripción precisa de las obligaciones que le corresponden a cada una de las empresas participantes, y se señaló claramente que BANORTE sería quien emitiría la póliza y actuaría ante la convocante como responsable de atender los

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

siniestros, administrar y operar dicha póliza, por lo que no existe duda sobre las obligaciones entre las partes y a quién se le debía exigir el cumplimiento de las obligaciones.

2. Que si bien, la convocatoria estableció que se debían asegurar todos los equipos que de hecho y por derecho tenga CONAGUA, no realizó la descripción detallada de éstos, lo cual impidió dividirlos conforme a la participación de cada una de las empresas que participan conjuntamente.

3. En el supuesto no concedido que el convenio de participación conjunta no hubiera sido totalmente claro -en cuanto a las obligaciones entre las partes-, dicha situación no era motivo para desechar su propuesta, dado que, no afecta su solvencia, porque en el citado convenio se señaló la existencia de una responsabilidad solidaria ante la Comisión Nacional del Agua para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones establecidas en el mismo, en la convocatoria de la licitación y en su caso, en el contrato que se derive.

4. Que la propuesta adjudicada no cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos en la convocatoria y junta de aclaraciones, la cual, no está foliada en todas y cada una de las hojas que la integran.

Ampliación a los motivos de inconformidad.

5. Que el convenio de participación que presentó en su oferta si cumple los requisitos de convocatoria, ahora, el hecho de que CONAGUA no haya realizado la descripción detallada de los bienes a asegurarse, es un impedimento para dividirlos y determinar la participación de cada una de las empresas de participación conjunta; aun cuando en dicho convenio no se apegue estrictamente a lo solicitado por la convocante, ello

no afecta la solvencia de la oferta, debido a que se estipuló una responsabilidad solidaria ante la CONAGUA.

Previo al análisis de los referidos agravios, se considera oportuno precisar que la instancia de inconformidad, es un medio de defensa de carácter administrativo, que tiene por objeto salvaguardar los derechos de los particulares frente a los actos del Estado que contravengan disposiciones de carácter público consignadas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, luego al ser una instancia administrativa, su aplicación es de **estricto derecho**, es decir, no admite la suplencia en la deficiencia de la queja, por tanto a través de ella, serán atendidos únicamente los motivos de inconformidad en los términos propuestos.

Esto es así, porque la parte final de la fracción III, artículo 73, de Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que la autoridad al resolver la inconformidad no podrá pronunciarse sobre cuestiones que no hayan sido planteadas por el inconforme, esto es, proscribire la suplencia de la deficiencia de la queja.

Asimismo, se analizarán los motivos de inconformidad en forma conjunta de los argumentos que se encuentren relacionados entre sí, 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

Bajo ese orden de ideas, se procede al análisis en su **conjunto de los agravios identificados con los números 1 y 5**, en los cuales menciona que el desechamiento de su propuesta es ilegal considerando el convenio de participación conjunta presentado cumple los requisitos de convocatoria, al encontrarse la descripción precisa de las obligaciones que le corresponden a cada una de las empresas, y se señaló claramente que BANORTE sería quien emitiría la póliza y actuaría ante la convocante como responsable de atender los siniestros, administrar y operar dicha póliza; por lo tanto, no existe duda sobre las obligaciones entre las partes y a quién se le debía exigir el cumplimiento de las obligaciones; además, CONAGUA no realizó la descripción detallada de los bienes a asegurarse, siendo esto un impedimento para dividirlos y determinar la participación de cada una de las empresas que participaron conjuntamente; aun cuando el convenio de participación conjunta no se apegue estrictamente a lo solicitado por la convocante, ello no afecta la solvencia de la oferta, debido a que se estipuló una responsabilidad solidaria ante la CONAGUA.

Los anteriores argumentos son **infundados**.

En primer término, y para entender el calificativo de los agravios, es importante transcribir la causa de desechamiento que la convocante advirtió en la propuesta presentada por las empresas aquí inconformes en el acto de fallo de veinticinco de junio de dos mil trece:

“... PROPUESTA DESECHADA

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

Las propuestas de los licitantes **SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE y SEGUROS ATLAS, S.A.**, fue desechada ya que no cumplió con todos los requisitos que se mencionan en el tercer párrafo del artículo 134 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; inciso **d)** de la fracción **II** del artículo **44** del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sub numerales **13.1.,13.1.3, décima tercera viñeta** del sub numeral **13.1.5** del numeral **13 “DESECHAMIENTO DE PROPOSICIONES”** de la convocatoria, tal como se fundamenta y motiva a continuación:

Por lo que respecta al Convenio de Proposiciones que se presentan las empresas **Seguros Generali, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte y Seguros Atlas, S.A.**, visto a fojas de la 000015 a la 000026 de su proposición, en el archivo electrónico denominado **“Documento_núm._2_formato_J”** mismo que fuera presentado en el Acto de Presentación y Apertura de Proposiciones de la **Licitación Pública Nacional Electrónica No. LA-016B00009-N28-2013**, se observó lo siguiente:

1. En el convenio mencionado se indica en su numeral 8, que corresponde a cada una de las partes cumplir con la totalidad del objeto del contrato, además se establece el porcentaje de participación para cada una de las partes, indicando el **25% (veinticinco por ciento)** para **Seguros Atlas, S.A.** y el **75% (setenta y cinco por ciento)** **Seguros Banorte Generali, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte**; lo anterior, sin aclarar en qué consiste la participación, es decir, si es en las obligaciones o en los derechos de cobro, aunado a ello el referido Convenio es omiso en establecer con precisión las obligaciones de cada una de las partes, dado que en una Propuesta Conjunta, aun cuando las partes tengan responsabilidad solidaria, es necesario que se describan con precisión las partes objeto del contrato que corresponderá cumplir a cada uno de ellas, atento a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 34 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y

*Servicios del Sector Público y en el inciso **d**), **fracción II**, del artículo **44**, del Reglamento de la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en concordancia con los sub numerales **13.1.1**, **13.1.3**, décima tercera viñeta del sub numeral **13.1.5** del numeral **13** “**DESECHAMIENTO DE PROPOSICIONES**” de la convocatoria.*

- 2. Asimismo, en el Convenio mencionado se indica en su numeral 8, que la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones será mediante lo estipulado en las bases de licitación y la Propuesta Conjunta, además se establece el porcentaje de participación para cada una de las partes, indicando el **25% (veinticinco por ciento)** para **Seguros Atlas, S.A.** y el **75% (setenta y cinco por ciento)** **Seguros Banorte Generali, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte**; lo anterior sin aclarar en qué consiste la participación, es decir, si es en las obligaciones o en la manera de exigir el cumplimiento de estas o, respecto de los derechos de cobro, aunado a ello resulta impreciso indicar que la forma de exigir el cumplimiento de las obligaciones se hará conforme a las bases de licitación y la Propuesta Conjunta, pues tal manifestación es por demás oscura e imprecisa, toda vez que **no se indica la forma y términos en que a cada una de las partes del Convenio se les podrá exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de los integrantes de la Propuesta Conjunta**; en tal sentido, resulta evidente que en el referido Convenio es omiso en establecer con **precisión** la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada uno de los integrantes de la proposición conjunta, ya que aun cuando las partes tengan responsabilidad solidaria, es necesario que se **describa con precisión** la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada uno de los integrantes de la Proposición Conjunta, atento a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 34 de la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y*

en el inciso **d)**, fracción **II**, del artículo **44** del Reglamento de la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en concordancia con los sub numerales **13.1.5** del numeral **13** **“DESECHAMIENTO DE PROPOSICIONES”** de la convocatoria.

Por lo anterior, la propuesta presentada de manera conjunta por esas empresas incumple con lo establecido en el tercer párrafo del artículo **34** de la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en el inciso **d)**, fracción **II**, del artículo **44**, del Reglamento de la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, mismos que se transcriben a continuación:

Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

“Artículo 34...

Dos o más personas podrán presentar conjuntamente una proposición sin necesidad de constituir una sociedad, o una nueva sociedad en caso de personas morales; para tales efectos, en la proposición y en el contrato se establecerán con precisión las obligaciones de cada una de ellas, así como la manera en que se exigiría su cumplimiento. En este supuesto la proposición deberá ser firmada por el representante común que para ese acto haya sido designado por el grupo de personas, ya sea autógrafamente o por los medios de identificación electrónica autorizados por la Secretaría de la Función Pública.

(...).”

Reglamento de la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

“Artículo 44.- En las licitaciones públicas se aceptarán proposiciones conjuntas. Para ello, las dependencias y entidades incluirán en la convocatoria a la licitación pública los requisitos necesarios para la

presentación de dichas proposiciones, de conformidad con lo dispuesto en el tercero, cuarto y quinto párrafos del artículo 34 de la Ley. Al efecto, los interesados podrán agruparse para presentar una proposición, cumpliendo los siguientes aspectos:

... II. Las personas que integran la agrupación deberán celebrar en los términos de la legislación aplicable el convenio de proposición conjunta, en el que se establecerán con precisión los aspectos siguientes:

a) Nombre, domicilio y Registro Federal de Contribuyentes de las personas integrantes, señalando, en su caso, los datos de los instrumentos públicos con los que se acredita la existencia legal de las personas morales y, de haberlas, sus reformas y modificaciones así como el nombre de los socios que aparezcan en éstas;

b) Nombre y domicilio de los representantes de cada una de las personas agrupadas, señalando, en su caso, los datos de las escrituras públicas con las que acrediten las facultades de representación;

c) Designación de un representante común, otorgándole poder amplio y suficiente, para atender todo lo relacionado con la proposición y con el procedimiento de licitación pública;

d) Descripción de las partes objeto del contrato que corresponderá cumplir a cada persona integrante, así como la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones, y

e) Estipulación expresa de que cada uno de los firmantes quedará obligado junto con los demás integrantes, ya sea en forma solidaria o mancomunada, según se convenga, para efectos del procedimiento de contratación y del

*contrato, en caso de que se les adjudique el mismo;
(...)”.*

También, es necesario e importante transcribir los puntos de convocatoria en los cuales indicó la convocante incurrió el consorcio aquí inconforme en su propuesta y que fueron los fundamentos para desechar su propuesta:

“13. DESECHAMIENTO DE PROPOSICIONES

13.1.- *Se desechará (n) al (los) participante (s) que incurra (n) en cualquiera de las siguientes situaciones:*

(...)

13.1.3.- *Por cualquier violación de las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento y a ésta convocatoria.*

(...)

13.1.5.- *Si no presenta los documentos siguientes:*

(...)

-En caso de propuestas conjuntas si no presenta lo solicitado para todos los consorciados que se indican en el punto 2.8 de la convocatoria.

(...)”

De igual forma, se transcribe el punto 2.8, en lo conducente, de convocatoria:

“2.8 PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES

(...)

Dos o más personas podrán presentar conjuntamente una proposición sin necesidad de constituir una sociedad o una nueva sociedad en caso de personas morales; para tales efectos, en la proposición y en el contrato se

*establecerá con precisión las obligaciones de cada una de ellas; así como la manera en que se exigirá su cumplimiento. En este supuesto la proposición deberá ser firmada por el representante común que para ese acto haya sido designado por el grupo de personas, por los medios de identificación electrónica autorizados por la Secretaría de la Función Pública, esta proposición conjunta deberá elaborarse de acuerdo al **formato “J”**. (Documento número 2 del anexo número 1).*

Como se aprecia, la convocante en el acto de fallo de veinticinco de junio de dos mil trece desechó la propuesta conjunta de las empresas inconformes, al advertir que en el documento **“J” Convenio de participación conjunta**, en su punto 8, relativo a describir la manera en que las partes integrantes se obligarían y la manera en que se exigirá el cumplimiento, sólo establecieron un porcentaje de participación de 25% (veinticinco por ciento) para Seguros Atlas, S.A. y el 75% (setenta y cinco por ciento) para Seguros Banorte Generali, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte, sin aclarar si es en las obligaciones o en los derechos de cobro, además, no precisaron las obligaciones de cada una de las partes.

Asimismo, señaló la manera de exigir el cumplimiento de las obligaciones sería mediante lo estipulado en la convocatoria; determinando con todo lo anterior, incumplió lo establecido en el tercer párrafo del artículo 34 de la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en el inciso d), fracción II, del precepto 44 del Reglamento de la Ley de la Materia en relación con los sub numerales 13.1.5 del numeral 13 “DESECHAMIENTO DE PROPOSICIONES” de convocatoria.

Ahora, es importante plasmar, en lo conducente, por el sistema digital escáner el convenio de participación conjunta de las empresas aquí inconformes, con la finalidad de verificar si se apega o no a la legislación de la materia y convocatoria:



LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL ELECTRÓNICA No. LA-016B00009-N28-2013

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL ELECTRÓNICA No. LA-016B00009-N28-2013

FORMATO "J"

CONVENIO DE PROPOSICIONES CONJUNTAS

MÉXICO, D.F. A 17 DE JUNIO DEL 2013.

LADISLAO ANDRÉS CANTINCA HERNÁNDEZ
GERENTE DE RECURSOS MATERIALES
PRESENTE

Hacemos referencia a la convocatoria de Licitación Pública Nacional Mixta Número LA-016B00009-N28-2013 que ha sido emitida en relación con la convocatoria publicada número LA-016B00009-N28-2013 por la Comisión Nacional del Agua el 28 de mayo del 2013 y para la prestación del Servicio del Programa de Aseguramiento Integral de los Bienes Patrimoniales asignados a la Comisión Nacional del Agua.

Con base en lo anterior, los abajo firmantes nos comprometemos incondicionalmente y de manera conjunta y solidaria a lo siguiente:

1.- De resultar ganadores en la presente licitación, celebrar el contrato en los términos y condiciones de la Legislación aplicable, conforme a lo estipulado en la convocatoria de licitación, en la inteligencia de que la información técnica, económica y financiera requerida en la convocatoria de licitación, se adjunta en la propuesta presentada en el presente Convenio, presentando antes de la firma del contrato la documentación original para cotejo y la garantía de cumplimiento se compromete a exhibirla la empresa: Seguros Banorte Generali, S.A. de C.V. Grupo Financiero Banorte

2.- Manifestar que la(s) proposiciones presentada(s) por el (los) licitante(s) una vez recibidas en la fecha, hora y lugar establecidos en el punto 12 de esta convocatoria, no podrán retirarse o dejarse sin efecto, por lo que deberán considerarse vigentes dentro del procedimiento de licitación pública hasta su conclusión, debiendo manifestar por escrito dicha vigencia. De conformidad con lo que establece el artículo 39 fracción III inciso d) del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

3.- Cada uno de los firmantes somos conjunta y solidariamente responsables ante la Comisión Nacional del Agua por el cumplimiento

SFP

SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA



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

EXPEDIENTE No. 324/2013



**BANORTE GENERALI
SEGUROS**

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL ELECTRÓNICA NO. 1A-016B00009-N23-2013

de todas y cada una de las obligaciones a nuestro cargo contenidas en este convenio, en la convocatoria de licitación y en el contrato que de la misma pudiera otorgarse.

4.- Hasta que el contrato sea formalizado y la fianza de cumplimiento quede constituida, o bien, se cumpla el plazo establecido en el inciso 2 de este convenio, la proposición y el presente convenio de propuesta conjunta se consideran en forma incondicional para los efectos legales que correspondan.

5.- Estamos de acuerdo que, de resultar ganadores en la presente licitación y si por causas imputables a nosotros, el contrato no se formalizara en la fecha establecida en la convocatoria la Conagua tendrá derecho de notificar lo correspondiente al Órgano Interno de Control para establecer las sanciones correspondientes.

6.-En cumplimiento a lo establecido en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 44 fracción II de su Reglamento convenimos en designar al Sr. José Manuel Muñoz Muñoz Representante Legal de la empresa Seguros Banorte Generali, S.A. de C.V. Grupo Financiero Banorte, como el representante común otorgándole poder amplio y suficiente, para atender todo lo relacionado con la propuesta de este procedimiento de licitación, mismo que firma la presente proposición, los abajo firmantes para los fines de esta licitación, entregamos por empresa, el documento de acreditación de personalidad jurídica señalado como formato "A" de la convocatoria.

7.- La presente carta compromiso se registrará e interpretará de acuerdo con las Leyes Federales de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier controversia o reclamación derivada o relacionada con la presente carta compromiso quedará sujeta a la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de la Ciudad de México.

8.- La descripción de las partes objeto del convenio que corresponderá cumplir a cada persona integrante, así como la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones: En virtud de la responsabilidad solidaria a que alude el presente convenio de participación conjunta, corresponde a cada una de las partes cumplir con la totalidad del objeto del contrato y la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones será mediante lo estipulado en las bases de licitación y la propuesta conjunta.





BANORTE - GENERAL
SEGUROS

LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL ELECTRÓNICA No. LA-016B00009-N28-2013

Las partes establecen que los porcentajes de participación para cada una de ellas serán los siguientes

- a. SEGUROS ATLAS, S.A. 25%
- b. SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE 75%

Por lo anterior ambas partes convienen designar a Seguros Banorte Generali, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte; como líder y figura responsable ante la Comisión Nacional del Agua en lo conducente a emisión de póliza, atención de siniestros, administración y operación de la póliza, cobranza etc., lo anterior es enunciativo mas no limitativo.

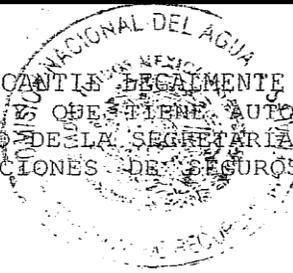
9.- Estipulación expresa de que cada uno de los firmantes quedará obligado en forma conjunta y solidaria con los demás integrantes para comprometerse por cualquier responsabilidad derivada del contrato que se firme: en relación con la convocatoria publicada número LA-016B00009-N28-2013 por la Comisión Nacional del Agua; para la prestación del Servicio del Programa de Aseguramiento Integral de los Bienes Patrimoniales asignados a la Comisión Nacional del Agua.

10.- Nombre, domicilio y Registro Federal de Contribuyentes de las personas integrantes, identificando, en su caso, los datos de las escrituras públicas con las que se acredita la existencia legal de las personas morales, y de haberlas, sus reformas y modificaciones así como el nombre de los socios que aparezcan en éstas.

DECLARA "SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V. GRUPO FINANCIERO BANORTE":

NOBMR: SEGUROS BANORTE GENERALI SA DE CV, GRUPO FINANCIERO BANORTE

SER UNA SOCIEDAD MERCANTIL LEGALMENTE CONSTITUIDA BAJO EL AMPARO DE LAS LEYES MEXICANAS Y QUE TIENE AUTORIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL OTORGADA POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA REALIZAR OPERACIONES DE SEGUROS DE VIDA Y DAÑOS Y QUE SU



300017

Del análisis al punto 8 en controversia en el convenio de participación conjunta presentado por las empresas SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE y SEGUROS ATLAS, S.A., se advierte, por una parte, menciona la forma en cumplir con la totalidad del objeto del contrato y la manera de exigir el cumplimiento de las obligaciones y en forma expresa manifestaron sería mediante lo estipulado en la convocatoria; sin embargo, dicha expresión, no se ajusta lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y convocatoria.

En efecto, el artículo 44, fracciones I y II, inciso d), del Reglamento de la Ley de la Materia, indica lo siguiente:

*“**Artículo 44.-** En las licitaciones públicas se aceptarán proposiciones conjuntas. Para ello, las dependencias y entidades incluirán en la convocatoria a la licitación pública los requisitos necesarios para la presentación de dichas proposiciones, de conformidad con lo dispuesto en el tercero, cuarto y quinto párrafos del artículo 34 de la Ley. Al efecto, los interesados podrán agruparse para presentar una proposición, cumpliendo los siguientes aspectos:*

I. Cualquiera de los integrantes de la agrupación, podrá presentar el escrito mediante el cual manifieste su interés en participar en la junta de aclaraciones y en el procedimiento de contratación;

II. Las personas que integran la agrupación deberán celebrar en los términos de la legislación aplicable el convenio de proposición conjunta, en el que se establecerán con precisión los aspectos siguientes:

a) Nombre, domicilio y Registro Federal de Contribuyentes de las personas integrantes, señalando, en su caso, los datos de los instrumentos públicos con los que se acredita la existencia legal de las personas morales y, de haberlas, sus reformas y modificaciones así como el nombre de los socios que aparezcan en éstas;

- b) Nombre y domicilio de los representantes de cada una de las personas agrupadas, señalando, en su caso, los datos de las escrituras públicas con las que acrediten las facultades de representación;*
- c) Designación de un representante común, otorgándole poder amplio y suficiente, para atender todo lo relacionado con la proposición y con el procedimiento de licitación pública;*
- d) Descripción de las partes objeto del contrato que corresponderá cumplir a cada persona integrante, así como la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones, y***
- e) Estipulación expresa de que cada uno de los firmantes quedará obligado junto con los demás integrantes, ya sea en forma solidaria o mancomunada, según se convenga, para efectos del procedimiento de contratación y del contrato, en caso de que se les adjudique el mismo;*
- (...)*”.

Del anterior precepto se destaca, que en los procedimientos de contratación las convocantes aceptarán propuestas conjuntas, y los interesados en agruparse deberán presentar un escrito en el cual manifiesten su interés en participar y mencionar, entre otros requisitos, la descripción de las partes objeto del contrato que corresponderá cumplir a cada una de las integrantes, así como la forma en que se exigirá su cumplimiento de las obligaciones; dicho de otra forma, en el convenio de participación conjunta, deberán describir de cada una de las partes, qué corresponderá cumplir, así como, la forma en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones.

Ahora, del punto 8 del formato J, se precisó en convocatoria lo siguiente:

“8. La descripción de las partes objeto del convenio que corresponderá cumplir a cada persona integrante, así como la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones: _____”.

Del análisis al formato J, punto 8, en relación con el artículo 44, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, esta Dirección General advierte que los licitantes en caso de presentar proposiciones conjuntas se encontraban obligados a incluir en su propuesta un Convenio de Participación Conjunta, instrumento que para su validez debería contener: nombre, domicilio y Registro Federal de Contribuyentes de las personas integrantes, nombre y domicilio de los representantes de cada una de las personas agrupadas, designación de un representante común, **descripción de las partes objeto del contrato que correspondería cumplir a cada persona integrante, así como la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones** y la estipulación de que cada uno de los firmantes quedará obligado junto con los demás integrantes, en forma solidaria o mancomunada.

Así, es evidente que el convenio de participación conjunta presentado por las empresas SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE y SEGUROS ATLAS, S.A., no se ajusta a lo establecido en el artículo 44 del Reglamento de la Ley de la Materia y a lo solicitado en convocatoria, como lo advirtió la convocante.

En efecto, se afirma lo anterior, porque de la lectura a dicha parte del convenio, únicamente mencionó lo siguiente: *“8. En virtud de la responsabilidad solidaria a que alude el presente convenio de participación conjunta, corresponde a cada una de las partes cumplir con la totalidad del objeto del contrato y la manera en que se exigirá el cumplimiento de las obligaciones será mediante lo estipulado en las bases de la licitación y la propuesta conjunta”*.

Lo anterior, no se ajusta a lo establecido en el Reglamento de la Ley de la Materia, y lo solicitado en convocatoria, en la medida que el formato J, punto 8, de convocatoria supracitado y en apego al artículo 44 del Reglamento de la Ley de contratación

pública aplicable, requiere que el convenio conste la descripción de las partes objeto del contrato que correspondería cumplir a cada integrante, así como su exigibilidad.

Cabe puntualizar, en el mismo punto 8 del formato J, estableció un porcentaje de participación de las empresas siendo el 25% (veinticinco por ciento) para Seguros Atlas y el 75% (setenta y cinco por ciento) para Seguros Banorte Generali, S.A. de C.V., Grupo Financiero Banorte; sin embargo, tampoco se advierte, la forma de participación o las actividades que cada una de ellas realizará en caso de resultar adjudicado, lo anterior, porque el documento únicamente indica en forma textual el porcentaje de participación de cada una de las integrantes del convenio, mas no así, la forma de obligarse y de responder a éstas, de acuerdo a la legislación mencionada y convocatoria.

A mayor abundamiento, sigue diciendo, en la parte in fine del punto en análisis, lo siguiente:

“Por lo anterior, ambas partes convienen designar a Seguros Banorte Generali, S.A. DE C.V., Grupo Financiero Banorte; como líder y figura responsable ante la Comisión Nacional del Agua en lo conducente a emisión de póliza, atención de siniestros, administración y operación de la póliza, cobranza, etc., lo anterior es enunciativo mas no limitativo.”

De conformidad con el artículo 39, fracción VI, inciso i), del Reglamento de la Ley de la Materia, indica:

*“**Artículo 39.-** La convocatoria a la licitación pública y, cuando proceda, el Proyecto de convocatoria deberán contener los requisitos que señala el artículo 29 de la Ley y se elaborarán conforme al orden, apartados e información que a continuación se indican:*

(...)

***VI.** Documentos y datos que deben presentar los licitantes, entre los que se*

encuentran los siguientes:

(...)

- i) En su caso, el convenio firmado por cada una de las personas que integren una proposición conjunta, indicando en el mismo las obligaciones específicas del contrato que corresponderá a cada una de ellas, así como la manera en que se exigirá su cumplimiento, y (...).”*

Del anterior inciso, fracción y precepto del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, robustece lo que se ha venido analizando, considerando medularmente que dentro de los documentos a presentar los licitantes, está el convenio firmado por cada una de las personas que forman una proposición conjunta, **indicando las obligaciones específicas del contrato que corresponderá a cada una de ellas, así como la manera en que se exigirá su cumplimiento**; es decir, exponer en forma pormenorizada o general de éstas, para tener certeza a quién exigirle cada obligación, así como su cumplimiento; sin embargo, las inconformes no lo hicieron así, únicamente propusieron una empresa líder del proyecto, lo cual, en modo alguno se ajusta a lo solicitado; además, crea confusión con la totalidad del punto 8, del convenio, al mencionar, por un lado, los porcentajes de participación de cada una de ellas, y por el otro, que sólo una empresa será la líder.

Consecuentemente, al no satisfacer cabalmente lo requerido en convocatoria y la legislación aplicable, en cuanto a dicho formato “J”, resulta inconcuso que no cumple con la totalidad de la documentación solicitada y al ser motivo expreso de desechamiento, de acuerdo al punto 13.1.5 de convocatoria, es legal la actuación de la entidad convocante.

En relación con lo anterior, debe tomarse en consideración, que el Poder Judicial de la Federación ha definido que el cumplimiento, o en su caso, **el incumplimiento de las condiciones de participación definidas en la convocatoria del procedimiento concursal es la única base para determinar el desechamiento o adjudicación de una propuesta**, por tanto, su cumplimiento no puede quedar sujeto a la voluntad o interpretación de los servidores públicos encargados de conducir las licitaciones como la que nos ocupa, ya que ante todo debe prevalecer el interés del Estado, puesto que es a aquél al que deben asegurarse las mejores condiciones disponibles de contratación, como lo dispone el artículo 26, segundo párrafo, de la Ley de la Materia.

Sustenta lo anterior, por igualdad de razón la siguiente tesis:

“LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.- (...) Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en si, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. (...) Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio pacta sunt servanda. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas...”³

³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, Octubre de 1994, Tesis: I. 3o. A. 572 A, Página: 318.

En otro orden de ideas, en cuanto al agravio identificado con el número **2**, en el cual medularmente manifiesta, que la convocatoria estableció que se debía asegurar todos los equipos que de hecho y por derecho tenga CONAGUA, pero no realizó la descripción detallada de éstos, lo que les impidió dividirlos conforme a la participación de cada una de las empresas; lo anterior es **infundado**.

Cierto, para cumplir con lo requerido en convocatoria en especificó al documento “**J**”, no era necesario la descripción detallada de los bienes o equipos a asegurar, lo anterior, considerando se necesitaba exponer en el punto 8 del documento, la forma en que se obligan cada una de los integrantes, así como la manera en que se exigirá el cumplimiento, y no, como lo pretenden hacer valer las inconformes (de acuerdo a los bienes a asegurar, se dividirían en porcentaje 25% y 75%), se insiste, tenía que precisar únicamente las obligaciones y su exigibilidad, tal como: quién emitirá la póliza, quién se encargará de atender los siniestros, quién realizará la gestión, pagos, visitas, reclamos, etcétera relacionados con el aseguramiento, de conformidad con lo establecido en los artículos 34 de la Ley de la Materia, 39, fracción VI, inciso i) y 44 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los cuales, fueron transcritos en párrafos precedentes, que en obvio de repeticiones innecesarias se tienen por transcritos como si a la letra se insertasen.

Para lo anterior, no era necesario que la Comisión Nacional del Agua (convocante) hubiera hecho la relación de los bienes de la *partida 4 “Infraestructura hidráulica e Hidroagrícola”*, -como lo argumenta las inconformes-, se insiste, únicamente los licitantes tenían que mencionar en el apartado del formato J, punto 8, qué actividad realizaría cada una de las empresas integrantes del convenio de participación conjunta, así como, la parte de exigir su cumplimiento, y al no hacerlo de esa manera, es evidente que no satisfizo lo requerido en la Ley de la Materia y convocatoria.

En otro tenor, el agravio **3**, el cual indica, en el supuesto no concedido que el convenio

de participación conjunta no hubiera sido totalmente claro en cuanto a las obligaciones entre las partes, dicha situación no era motivo para desechar su propuesta, dado que no afecta su solvencia, porque en el convenio señaló la existencia de una responsabilidad solidaria ante la Comisión Nacional del Agua para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones establecidas en el mismo, en la convocatoria de la licitación y en su caso, en el contrato que se derive.

Lo anterior, es **infundado**.

En efecto, del análisis efectuado al convenio de participación conjunta presentado, si bien se advierte señalaron –como lo mencionan las inconformes–, que se obligaban solidaria y mancomunadamente al cumplimiento del contrato, no obstante, el hecho de no haber expresado en dicho documento, la forma de obligarse y de exigir su cumplimiento, son requisitos distintos a los referidos por la convocante en el motivo de desechamiento y que también se encuentran previstos en la normatividad de la materia y solicitados en convocatoria; por tanto, hace su propuesta insolvente, al no cumplir cabalmente lo requerido por la entidad convocante.

Cierto, del inciso e), fracción II, del artículo 44 del Reglamento de la Ley de la Materia, indica que las personas que integren un convenio conjunto quedarán obligados con los demás integrantes, ya sea en forma solidaria o mancomunada, según se convenga, para efectos del procedimiento de contratación y del contrato; como se advierte de su lectura:

“Artículo 44.- *En las licitaciones públicas se aceptarán proposiciones conjuntas. Para ello, las dependencias y entidades incluirán en la convocatoria a la licitación pública los requisitos necesarios para la presentación de dichas proposiciones, de conformidad con lo dispuesto en el tercero, cuarto y quinto párrafos del artículo 34 de la Ley. Al efecto, los interesados podrán agruparse para presentar una proposición, cumpliendo los siguientes aspectos:*

II. *Las personas que integran la agrupación deberán celebrar en los términos*

de la legislación aplicable el convenio de proposición conjunta, en el que se establecerán con precisión los aspectos siguientes:

(...)

e) Estipulación expresa de que cada uno de los firmantes quedará obligado junto con los demás integrantes, ya sea en forma solidaria o mancomunada, según se convenga, para efectos del procedimiento de contratación y del contrato, en caso de que se les adjudique el mismo;

(...)”.

Asimismo, del punto 9 del formato J, indica lo siguiente:

“9.- Estipulación expresa de que cada uno de los firmantes quedará obligado en forma conjunta y solidaria con las demás integrantes para comprometerse por cualquier responsabilidad derivada del contrato que se firme”.

Como se ve, en el documento supra indicado (J) presentado por las inconformes únicamente se precisó la responsabilidad solidaria ante la Comisión Nacional del Agua para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones establecidas; pero no se estableció la forma de llevar a cabo las obligaciones y la forma de su exigibilidad; por tanto, es evidente que no cumple con lo solicitado en convocatoria y la legislación de la materia y en vía de consecuencia no existe expresamente cuáles son obligaciones que se cumplirán por cada una de ellas.

Dicho de otra forma, el requisito solicitado en el punto 8, relativo a las obligaciones específicas del contrato que corresponderá a cada una de las participantes del convenio, son distintas a las requeridas en el punto 9, el cual es referente a la manifestación expresa de quedar obligados (las integrantes del convenio de participación conjunta) en forma solidaria y mancomunada para comprometerse por cualquier responsabilidad derivada del contrato que se firme.

Cierto, la naturaleza de cada uno de los puntos en estudio son distintos, porque, mientras el punto 8, pretende conocer (de las partes que intervienen en el convenio) las forma de obligarse y de responder de cada una de éstas en relación con el objeto del contrato, mientras que en el diverso 9, protege a la convocante de las posibles faltas, omisiones, incumplimientos derivados del contrato en caso de adjudicación, cuya obligación del licitante es responder de manera solidaria y mancomunada ante la convocante.

Siendo así, es inconcuso que las empresas aquí inconformes no satisficieron a cabalidad lo establecido en el formato J, porque, como se precisó, los puntos 8 y 9, son distintos y al no cumplir uno de ellos, hace que el formato no cumpla con lo requerido por la convocante.

No es óbice a lo anterior, el hecho de haber manifestado una responsabilidad solidaria ante la Comisión Nacional del Agua, para el cumplimiento de todas y cada una de sus obligaciones, se insiste, porque lo que pretende proteger el convenio de participación conjunta en el punto 8, es la forma en que se obliga cada una de ellas y a quién se le exigirá el cumplimiento de determinados actos, situación diversa a lo requerido en el numeral 9, como quedó precisado en párrafos precedentes.

En cuanto al agravio identificado con el número **4**, en donde indica que la propuesta adjudicada no cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos en la convocatoria y junta de aclaraciones, toda vez que no se encuentra foliada en todas y cada una de las hojas que la integran.

Resulta **infundado**.

Para entender el calificativo del agravio, es necesario transcribir el artículo 50 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que indica:

*“**Artículo 50.-** La proposición deberá ser firmada autógrafamente por la persona facultada para ello en la última hoja de cada uno de los documentos que forman parte de la misma, por lo que no podrá desecharse cuando las demás hojas que la integran o sus anexos carezcan de firma o rúbrica. En las proposiciones enviadas a través de medios remotos de comunicación electrónica, en sustitución de la firma autógrafa, se emplearán los medios de identificación electrónica que establezca la Secretaría de la Función Pública.*

Cada uno de los documentos que integren la proposición y aquéllos distintos a ésta, deberán estar foliados en todas y cada una de las hojas que los integren. Al efecto, se deberán numerar de manera individual las propuestas técnica y económica, así como el resto de los documentos que entregue el licitante. Esta previsión se indicará en la convocatoria a la licitación pública.

En el caso de que alguna o algunas hojas de los documentos mencionados en el párrafo anterior carezcan de folio y se constate que la o las hojas no foliadas mantienen continuidad, la convocante no podrá desechar la proposición. En el supuesto de que falte alguna hoja y la omisión pueda ser cubierta con información contenida en la propia proposición o con los documentos distintos a la misma, la convocante tampoco podrá desechar la proposición.”

Del anterior precepto, se destaca, que las proposiciones deberán ser firmadas por la persona facultada para ello al final de cada documento que integre la propuesta, sin que sea motivo para desecharla en el supuesto que alguna de las demás hojas que la integran no tengan dicha firma o rubrica; asimismo, los documentos integrantes de la proposición deberán estar foliados en todas y cada una de las hojas que los integren, debiéndose numerar individualmente las propuestas técnica y económica, así como el resto de los documentos que entregue el licitante; ahora, en caso de que alguna o algunas hojas carezcan de folio y se constate mantienen continuidad, no

podrá desechar la proposición.

En ese orden de ideas, por tener relación con lo analizado, en la pregunta 20 de la junta de aclaraciones, se hizo el siguiente cuestionamiento:

“PREGUNTA 20. PÁGINA 4, NUMERAL 2.8, SEGUNDO PÁRRAFO, SOLICITAMOS AMABLEMENTE A LA CONVOCANTE NOS PERMITA FOLIAR LAS PROPUESTAS TÉCNICA Y ECONÓMICA EN FORMA CONTINUA.

RESPUESTA:

PODRÁ HACERLO DE ESA MANERA SIN QUE SEA OBLIGATORIO PARA LOS DEMÁS LICITANTES, SI SERÁ MOTIVO DE DESECHAR SU PROPOSICIÓN SI NO FOLIA SU PROPOSICIÓN TÉCNICA Y ECONÓMICA.”

Ahora, se afirma el calificativo del agravio, porque al realizar un análisis a la propuesta de la empresa ganadora, se advierte por un lado, no cuenta con un folio continuo en la propuesta técnica y económica, pero sí mantiene continuidad, lo cual, imposibilita desecharla de conformidad con lo previsto en el artículo 50 del Reglamento de Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; contrario a lo argumentado por las empresas inconformes.

En efecto, de la propuesta presentada en forma electrónica se destaca presentó la documentación requerida en convocatoria, en primer lugar, porque expuso el nombre de los archivos y los documentos contenidos en ellos, asimismo, de la impresión de los documentos que al efecto anexó la convocante a su informe circunstanciado, los cuales merecen valor probatorio pleno en términos de los artículos 79, 93, fracción II, 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se advierte, son coincidentes con la descripción que al efecto realizó en los archivos electrónicos, y a su vez son concordantes con los solicitados en convocatoria, de ahí la continuidad referida y por ende, la imposibilidad

de desechar la propuesta.

Es así, considerando que el precepto 50 del Reglamento de la Ley de la Materia, prevé dos hipótesis, la primera, la imparcialidad en los procedimientos de contratación, porque, al foliar la propuesta impide se pueda agregar con posterioridad al acto de presentación y apertura de propuestas más hojas a las ofrecidas inicialmente, con el objeto de perfeccionarla; y en otro aspecto, otorga seguridad jurídica, al establecer que aun cuando las propuestas presentadas no contenga folio, pero sí mantenga continuidad, no podrá ser desechada, es decir, que se haya ofrecido completa pero sin folio, siempre y cuando, se constante guarde congruencia con el resto de los documentos (no omita ninguno de los requisitos de convocatoria), no podrá desecharse; circunstancia acontecida en el caso en particular, y en modo alguno da lugar al desechamiento de la propuesta, máxime, que la convocante no hizo mención alguna, en el sentido de que haya omitido algún documento, por el contrario, fue solvente y se adjudicó el contrato.

En otro orden de ideas, se precisa que no se analizará en la presente resolución las manifestaciones realizadas por la empresa tercero interesada al momento de desahogar su garantía de audiencia que le fue concedida, toda vez que con el pronunciamiento de la presente no se le causa perjuicio alguno.

NOVENO. Alegatos. Las inconformes hicieron valer los siguientes alegatos:

-Que el convenio de participación conjunta cumplió con lo requerido en el artículo 44, fracción III, del Reglamento de la Ley de la Materia.

-Que la convocante incluyó el formato J, relativo al convenio de participación conjunta, el cual cumplieron.

-Que la ganadora no cumple con los requisitos de convocatoria al no tener folio.

Ahora, respecto a los alegatos expuestos por las inconformes, 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 destaca que los alegatos son aquellos razonamientos que tienden a ponderar las pruebas ofrecidas frente a las de la contraparte, así como los argumentos de la negación de los hechos afirmados o derecho invocado por la contraparte y la impugnación de sus pruebas, que son los únicos aspectos cuya omisión de estudio pueden trascender al resultado de la sentencia.

Por tanto, se concluye que de ninguna manera pueden considerarse como alegatos de bien probado aquéllos que constituyen una reiteración de los conceptos de impugnación contenidos en el escrito inicial o que aducen cuestiones novedosas, como los expuestos, consecuentemente, la falta de examen de ellos no incide en el sentido de la resolución y, por ende, no causa perjuicio alguno ya que sería ocioso e impráctico repetir el análisis de motivos de disenso que ya se analizaron en el capítulo respectivo, así como tampoco de cuestiones novedosas, a no ser que se trate de alegatos de bien probado.

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

“ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN

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

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 y su ampliación, tampoco se advierte, como se apuntó, que refute prueba alguna, hipótesis que daría pie a dar contestación, porque podría trascender al fondo del asunto.

En las relatadas condiciones, al resultar infundados 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, fundado y motivado, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Es **infundada** la inconformidad promovida por **SEGUROS BANORTE GENERALI, S.A. DE C.V., GRUPO FINANCIERO BANORTE** y **SEGUROS ATLAS, S.A.**, contra el fallo emitido por la **COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA)**, derivados de la licitación pública nacional electrónica número LA-016B00009-N28-2013, relativa para la **“CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DEL PROGRAMA DE**

⁴ Publicada en la página 206, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Diciembre de 2001.

