



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

EXPEDIENTE No. 573/2010.

**HALCÓN INTERNACIONAL DE PROYECTOS
ECOLÓGICOS, S.A. DE C.V.**

VS

**COMISIÓN MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y
SANEAMIENTO DE XALAPA, VERACRUZ
ORGANISMO OPERADOR**

RESOLUCIÓN No. 115.5.

“2011, Año del Turismo en México.”

México, Distrito Federal a veinte de junio de dos mil once.

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

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Por escrito recibido en esta Dirección General el veintinueve de diciembre de dos mil diez, la empresa **Halcón Internacional de Proyectos Ecológicos, S.A. de C.V.**, por conducto de su apoderado, el **C. Juan Aurelio Romero Romero**, se inconformó por actos realizados por la **Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, Veracruz Organismo Operador**, derivados de la licitación pública nacional **No. 59314002-003-10**, relativa a la **“Construcción y puesta en marcha de la planta de tratamiento de aguas residuales Xalapa 2”**.

SEGUNDO. Mediante acuerdo 115.5.0022 del cuatro de enero del año en curso (fojas 044 a 049), se determinó **negar la suspensión provisional** de la licitación a estudio, pues las manifestaciones que realizó la inconforme resultaron insuficientes para otorgar tal medida cautelar.

TERCERO. Por proveído 115.5.0137 del dieciocho de enero del dos mil once (fojas 055 a 057), se tuvo por recibida la inconformidad de mérito y se requirió a la convocante para que informara: 1) el origen y naturaleza de los recursos económicos autorizados para la licitación de que se trata, indicando el Ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación al que pertenecen, así como el estado que guardan al ser transferidos a la

Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa; 2) monto económico autorizado para la licitación; 3) estado actual del procedimiento y, en su caso, datos generales del tercero interesado; 4) si la empresa inconforme; o bien, la tercera interesada ocurrieron en forma conjunta en el procedimiento licitatorio de mérito; y 5) pronunciamiento respecto de la conveniencia de decretar la suspensión de los actos derivados del procedimiento de contratación de referencia.

CUARTO. Por oficio CJ/H-055/2011, recibido en esta Dirección General el quince de febrero del presente año (fojas 069 a 071), la convocante rindió su informe previo, indicando que el origen y naturaleza de los recursos económicos destinados a la licitación de que se trata provienen del “**Fondo Metropolitano de Xalapa**” con apoyo de **recursos federales** correspondientes al programa “**Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Federales**”, según se demuestra con el convenio celebrado entre la Comisión Nacional del Agua y la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, el Municipio de Xalapa, Veracruz y la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa; que el monto adjudicado asciende a \$104'348,126.19 (ciento cuatro millones trescientos cuarenta y ocho mil ciento veintiséis pesos 19/100 M.N.); que las empresas que participaron en la licitación a estudio ocurrieron en forma individual; y, respecto de la suspensión de los actos derivados de la licitación la estimó improcedente, pues estima que tal medida cautelar contraviene disposiciones de orden público e interés general.

QUINTO. En razón de que una parte de los recursos económicos destinados a la licitación impugnada son de **naturaleza federal**, mediante proveído 115.5.0418 del dieciséis de febrero de dos mil once (fojas 143 y 144), se tuvo por **admitida a trámite** la inconformidad de mérito y se corrió traslado (en respeto a su derecho de audiencia) a la empresa **Diseño e Ingeniería en Construcción, S.A. de C.V.**, en su carácter de tercera interesada.

SEXTO. Mediante proveído 115.5.0462 del veintitrés de febrero del año en curso (fojas 147 a 149), **se negó la suspensión definitiva** de la licitación de mérito, pues con tal medida cautelar se causaría perjuicio al interés social.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 573/2010

RESOLUCIÓN 115.5.

- 3 -

SÉPTIMO. Por acuerdo 115.5.0510 del dos de marzo del dos mil once (foja 158), se corrió traslado a la convocante para rendir informe circunstanciado, acompañando toda la documentación vinculada con la licitación a estudio.

OCTAVO. Por oficio DG/JD336/2011 del veinticuatro de marzo del año en curso y recibido en esta Dirección General el veinticinco siguiente, la convocante rindió el informe circunstanciado y remitió diversa documentación relacionada con el procedimiento licitatorio (fojas 161 a 187), el que se tuvo por rendido a través del proveído 115.5.0675, mismo que fue notificado el veintiocho siguiente (foja 188).

NOVENO. Por acuerdo No. 115.5.0727 del cuatro de abril del dos mil once (foja 189), esta Unidad Administrativa desahogó las pruebas ofrecidas por la inconforme y la convocante, y se otorgó plazo a los interesados para formular alegatos.

DÉCIMO. Al no existir prueba pendiente por desahogar ni diligencia alguna que practicar, con fecha treinta y uno de mayo del presente año, se cerró la instrucción del presente asunto, ordenándose turnar el expediente en que se actúa para su resolución, la que se emite conforme a los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia. Esta autoridad es legalmente competente para conocer y resolver la presente instancia, en términos de los artículos 26 y 37, fracciones VIII, XVI y XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1° fracción VI, y 83, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 62, fracción I, numeral 1, y transitorio tercero del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; así como del artículo 1, fracción III, inciso e), del Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función

Pública y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en el citado Reglamento, pues corresponde a esta dependencia del Ejecutivo Federal, por conducto de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, recibir, tramitar y resolver las inconformidades que formulen los particulares con motivo de los actos realizados por las entidades federativas en eventos de contratación convocados con cargo total o parcial a fondos federales que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de dicha Ley de contratación pública.

Sobre el particular, se destaca que en términos de lo informado por la convocante a través de oficio CJ/H-055/2011, en el que refiere el origen y naturaleza de los recursos económicos destinados a la licitación de que se trata, provienen del “**Fondo Metropolitano de Xalapa**” con apoyo de **recursos federales** correspondientes al programa “**Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Federales**”, según se demuestra con el convenio celebrado entre la Comisión Nacional del Agua y la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, el Municipio de Xalapa, Veracruz y la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa; por lo tanto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 1, fracción VI, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, esta Dirección General **es legalmente competente para conocer de la inconformidad a estudio.**

SEGUNDO. Oportunidad. El acto impugnado lo constituye el **fallo** de la licitación pública nacional **59314002-003-10**, del veintidós de diciembre de dos mil diez.

Luego entonces, conforme el artículo 83, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el término legal para inconformarse de seis días hábiles, contados a partir de la celebración de la junta pública en la que se da a conocer el fallo, transcurrió del veintitrés al treinta de diciembre del dos mil diez, sin contar los días veinticinco y veintiséis, por corresponder a días inhábiles.

En razón de haber interpuesto su inconformidad el veintinueve de diciembre de dos mil diez, **resulta oportuna su interposición.**



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 573/2010

RESOLUCIÓN 115.5.

- 5 -

TERCERO. Procedencia de la Instancia. La vía intentada es **procedente**, pues se interpone en contra del **fallo** de la licitación antes mencionada, acto susceptible de impugnarse en esta vía al tenor de lo dispuesto en el artículo 83, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que establece la impugnación de tales actos por aquellos que hubieren presentado su proposición.

Sobre el particular, del acta de presentación y apertura de proposiciones del nueve de diciembre del dos mil diez (fojas 001 a 004, del anexo 2), se desprende que la empresa hoy inconforme presentó sus propuestas. Luego entonces, el requisito de procedibilidad de la presente instancia está satisfecho.

CUARTO. Legitimación. La inconformidad es promovida por parte legítima, en virtud de que el **C. José Aurelio Romero Romero**, demostró ser apoderado de la empresa **Halcón Internacional de Proyectos Ecológicos, S.A. de C.V.**, pues tiene un poder general para pleitos y cobranzas, como se desprende de la copia cotejada por esta Dirección General con la certificada de la escritura pública 8,940 de treinta de julio de mil novecientos noventa y dos, otorgada ante el Notario Público número 152, con residencia en el Distrito Federal (fojas 013 a 024); luego entonces, tiene facultades para promover en su nombre y representación.

QUINTO. Antecedentes. La **Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, Veracruz Organismo Operador**, convocó a la **licitación pública nacional 59314002-003-10**, relativa a la **“Construcción y puesta en marcha de la planta de tratamiento de aguas residuales Xalapa 2”**.

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

1. La visita al lugar donde se ejecutarán los trabajos se realizó el treinta de noviembre de dos mil diez (fojas 001 a 002, del anexo 3).

2. La junta de aclaración a la convocatoria fue el dos de diciembre de dos mil diez, y en ella la convocante dio respuesta a los cuestionamientos planteados por los licitantes, según la minuta levantada al efecto (fojas 001 a 016, del anexo 4).

3. El acto de presentación y apertura de propuestas se realizó el nueve de diciembre de dos mil diez; donde presentaron sus ofertas los siguientes licitantes (fojas 001 a 004, del anexo 5):

- Bombeo Mexicano de Aguas Negras, S.A. de C.V.
- Diseño e Ingeniería en Construcción, S.A. de C.V.
- GMD Agua y Ecología, S.A. de C.V.
- SAYTECH Sistemas Ambientales y Tecnología Hidráulica, S.A. de C.V.
- Halcón Internacional de Proyectos Ecológicos, S.A. de C.V.

4. El acto de fallo tuvo lugar el veintidós de diciembre del mismo año, según consta en el acta levantada para tal propósito (fojas 001 a 003, del anexo 6), haciendo constar que la empresa **Diseño e Ingeniería en Construcción, S.A. de C.V.**, resultó adjudicataria con un monto de \$89'955,281.20 (ochenta y nueve millones novecientos cincuenta y cinco mil doscientos ochenta y un pesos 20/100 M.N.).

Las documentales en que obran los antecedentes reseñados, **tienen pleno valor probatorio**, para demostrar el modo como se desarrolló el proceso de licitación, en términos de lo dispuesto por los artículos 84, fracción IV de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; en relación con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia, según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la materia.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 573/2010

RESOLUCIÓN 115.5.

- 7 -

SEXTO. Materia del análisis. El objeto de estudio en el presente asunto se circunscribe a pronunciarse sobre la legalidad de la actuación de la convocante, respecto de la descalificación de la empresa **Halcón Internacional de Proyectos Ecológicos, S.A. de C.V.**, en el procedimiento licitatorio a estudio.

SÉPTIMO. Síntesis de los motivos de inconformidad. Los motivos de impugnación planteados por la empresa inconforme (fojas 002 a 007), están encaminados a desvirtuar las causales de descalificación contenidas en el fallo de la licitación a estudio, en el siguiente tenor:

- 1) Su propuesta esta foliada en todas sus hojas y tienen continuidad, por lo que, a su juicio, no hay razón para descalificarla por dicha causal.
- 2) La experiencia de dieciocho años de su representada en plantas de tratamiento de aguas está comprobada con los contratos y actas entrega recepción que adjuntó a su oferta; por lo tanto, no puede aducir la convocante que planteó una planeación deficiente.
- 3) El que los accionistas deban "*cierta cantidad*", ello no significa que el capital contable que presenta no está soportado legalmente con actas notariadas y registradas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- 4) Los montos que alude la convocante en el "Programa de Obra" cuantificado es, a su juicio, insignificante, pues en la partida 3.1 por un error consideró 60,717.96 Kg., en lugar de 60,716.96 Kg.
- 5) El criterio de la convocante de que el costo horario del camión de volteo de 7m³ es elevado no está soportado y, por ende, no es un motivo suficiente para descalificar su oferta.

- 6) Para el cálculo de financiamiento su representada se basó en el documento A 16B de la convocatoria.
- 7) El criterio de la convocante de que el porcentaje de utilidad propuesta es elevado, no está soportado y, por ende, no es un motivo suficiente para descalificar su oferta.
- 8) En igual sentido, respecto del criterio que sostiene de que los precios de acarreo al prime kilómetro y al entortado con cemento de arena, “*son caros y excesivamente altos*”.
- 9) A su juicio, no hay variación en el importe total por categoría en los Programas de Erogaciones de Suministro de Mano de Obra y Maquinaria y Equipo de Construcción, pues los importes son de \$9'114,249.91 y \$3'017,640.62, respectivamente.
- 10) La constancia del Instituto Mexicano del Seguro Social está en trámite ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Máxime que, la omisión de tal constancia, a su juicio, no es una cuestión que afecte la solvencia de su propuesta.

OCTAVO. Análisis de los motivos de inconformidad. Del estudio a las constancias de autos, se advierte que la inconformidad interpuesta resulta **infundada**, pues no demostró que atendiera en su totalidad los requisitos solicitados en la convocatoria, como a continuación se demuestra:

En efecto, la inconforme pretende desvirtuar las causas por las cuales se descalificó su propuesta; por lo tanto, resulta pertinente reproducir en lo conducente el dictamen del fallo de la licitación de mérito, que la convocante adjuntó al acta de fallo del veintidós de diciembre de dos mil diez (fojas 001 a 101, del anexo 8), para el efecto de determinar las razones por las que se descalificó dicha propuesta, documento que establece lo siguiente:

“...La convocante llevó a cabo una revisión y análisis cuantitativa y cualitativamente del cumplimiento de los requisitos legales, así como la evaluación de las proposiciones bajo el mecanismo de puntos y porcentajes para determinar la solvencia de las proposiciones presentadas por los licitantes, en los términos de lo



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 573/2010

RESOLUCIÓN 115.5.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 9 -

previsto en los artículo 38 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 63 fracción II, 66 y 67 y 68 de su reglamento, así como el capítulo segundo del Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obra pública y servicios relacionados con las mismas emitidos por la Secretaría de la Función Pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Septiembre de 2010 y conforme a lo dispuesto en los puntos 5.4 Causas por las que puede ser desechada la propuesta y 5.5. Criterios para la evaluación y adjudicación del contrato de la convocatoria a la Licitación Pública Nacional No. 59314002-003-10.

Por consiguiente a continuación se describen los resultados del proceso de evaluación de las proposiciones:

I.- RELACIÓN DE LICITANTES CUYAS PROPOSICIONES SE DESECHARON.

Se determina con base a las causales de desechamiento de proposiciones previstas en el artículo 69 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y a lo estipulado en los puntos 5.4 Causas por las que puede ser desecha la propuesta y 5.5. Criterios para la evaluación y adjudicación del contrato de la convocatoria a la Licitación Pública Nacional No. 59314002-003-10, desechar las proposiciones de los licitantes que a continuación se indican y se especifica la causal:

...

II.- RELACIÓN DE LICITANTES CUYAS PROPOSICIONES RESULTARON SOLVENTES TÉCNICAMENTE.

Las proposiciones de los licitantes que son aceptadas por cumplir con los requisitos legales, técnicos y haber alcanzado en su propuesta técnica igual o mayor puntuación o puntos porcentuales a mínima exigida de 37.5 son los siguientes:

NOMBRE DEL LICITANTE	PUNTAJE OBTENIDO EN LA PROPUESTA TÉCNICA
Diseño e Ingeniería en Construcción, S.A. de C.V.	38.80
Halcón Internacional de Proyectos Ecológicos, S.A. de C.V.	40.25
Saytech Sistemas Ambientales y Tecnología Hidráulica, S.A. de C.V.	40.45

REVISIÓN DE LA PROPUESTA ECONÓMICA

EMPRESA	CAUSAL
Halcón Internacional de Proyectos Ecológicos, S.A. de C.V.	Aun cuando por calificación técnica resulto solvente, se asienta lo observado de toda la puesta incluido la parte técnica a detalle. El folio no indica el número total de hojas tal como se indica en el punto No. 4.2 Forma de presentación. La descripción de la planeación es mínima, considerando

	<p>que de este documento se determina la experiencia y conocimiento en obras del licitante; parte de lo que presenta como procedimiento constructivo es planeación por ejemplo el catálogo de proveedores y subcontratistas la integración y plan de trabajo de los mismos por citar algunos puntos; en general referente al procedimiento se observa sólo fue transcrito de otros diferentes textos no es particular de la obra a ejecutar ya que incluso en la hoja con folio 314 indica elaboración de proyectos, diseño estructural, etc., desviándose totalmente de lo que es el procedimiento de la planta de tratamiento Xalapa 2; no describe la metodología para la capacitación sólo el temario y el horario de capacitación.</p> <p>En la capacidad técnica faltan actas de modificaciones de capital celebradas el 3 de noviembre de 2005 y 24 de enero de 2006 siendo motivo de descalificación de acuerdo al numeral 5.4 Causas por las que puede ser desechada la propuesta de la Convocatoria Pública Nacional No. 59314002-003-10, muestra un capital social de \$55 mdp, el cual deben los accionistas según relaciones analíticas al 31 de octubre de 2010 la cantidad de \$53.5 mdp.</p> <p>En el programa de obra tanto cuantificado como de monto en la partida 4.6 distribución de fuerza faltó el concepto ELE-DGF-9.1, modifíco la cantidad en la partida 3.1 línea de agua en el concepto suministro y colocación de acero de refuerzo. No presenta en la mayoría de las partidas la programación con tiempos de ejecución lógicos entre cada concepto.</p> <p>En el factor de salario real el cálculo está mal realizado, las prestaciones en factor decimal (Ps) debió de ser determinado del total de cuotas entre el salario base de cotización, de acuerdo al ejemplo entregado en los anexos e instrucciones de llenado.</p> <p>Se considera elevado el costo horario del camión volteo de 7m³ (599.38/hr)</p> <p>En el cálculo de financiamiento en el apartado de ingresos los importes de la fila estimación de obra no corresponden a lo indicado en su programación, de la fila anticipo el importe debió de ser el 30% del total de la propuesta y no el 30% del costo directo + indirectos.</p> <p>Se considera elevado el porcentaje de utilidad propuesto</p> <p>En el análisis del concepto con clave ELE-DGF-9.1 la descripción corresponde al concepto con clave ELE-DGF-7.1 y el concepto ELE-DGF-9.1 no tiene análisis. El precio del acarreo al primer kilometro es caro (38.34/m³, además de que se considera excesivamente alto el costo del concepto entortado con cemento – arena 1:4 (\$10,657.21/m³) que impacta el 1.63% de la propuesta.</p> <p>En el presupuesto de obra en la partida 4.6 distribución de fuerza faltó el concepto ELE-DGF-9.1, modificó la cantidad en la partida 3.1 línea de agua en el concepto suministro y colocación de acero de refuerzo.</p> <p>En los programas de erogaciones de suministro de mano de obra y maquinaria y equipo de construcción el importe total por categoría varía de lo presentado en la explosión de insumos.</p>
--	---



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

EXPEDIENTE No. 573/2010

RESOLUCIÓN 115.5.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 11 -

	<p><i>Referente a la constancia del IMSS no presentó el documento solicitado; anexa solicitud de información al IFAI el día 8 de diciembre, en la misma indica los plazos en que dicha entidad dará respuesta (de 10 a 20 días hábiles).</i></p>
--	--

(Énfasis añadido)

...”

De lo antes transcrito, se desprende que la propuesta de la inconforme resultó solvente técnicamente; sin embargo, se detectaron ciertas inconsistencias económicas, las cuales motivaron que no fuera calificada como “*una propuesta apta*”, tales como:

- 1) Su propuesta no está foliada.
- 2) Insuficiente descripción de la planeación de los trabajos. Incluso la convocante detalló la inconsistencia detectada a foja 314 de su propuesta.
- 3) Falta de actas de modificaciones de capital celebradas el tres de noviembre de dos mil cinco y veinticuatro de enero de dos mil seis.
- 4) Inconsistencias en el “Programa de obra”, en particular, en la partida 4.6 “distribución de fuerza”.
- 5) Indebida integración del factor de salario real.
- 6) Elevado costo horario del camión de volteo de 7m³
- 7) Inconsistencias en el cálculo de financiamiento y su “*programación*”.
- 8) Elevado porcentaje de utilidad.

9) Inconsistencias entre los análisis de conceptos, en particular, las claves ELE-DGF-9.1 y ELE-DGF-7.1.

10) En el presupuesto de obra, en la partida 4.6 faltó el concepto ELE-DGF-9.1.

11) Variaciones entre los programas de erogaciones de suministro de mano de obra y maquinaria y equipo con el de explosión de insumos.

12) No presentó la constancia del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues sólo se limitó a exhibir una petición del IFAI.

Precisado lo anterior, es menester señalar, que en la especie corresponde al inconforme demostrar, en todo caso, la ilegalidad del acto impugnado. Para ello, debe expresar argumentos tendientes a exponer la ilegalidad del fallo y atacar todas las consideraciones en que se sustentó el sentido del fallo.

Luego entonces, de la lectura a su escrito de inconformidad, se observa que la empresa promovente únicamente formula argumentaciones, respecto de diez (10) de los doce (12) incumplimientos señalados por la convocante. Esto es, omitió formular algún pronunciamiento en contra del resto de los incumplimientos encontrados por la convocante, en específico, respecto de la omisión de incluir en el "Programa de Obra" la clave y/o concepto **ELE-DGF-9.1 "conector espiga de PVC, para unir a tubo conduit de aluminio, de 35mm"** y, por ende, su análisis.

En ese orden, y ponderado que los argumentos formulados por la inconforme omiten controvertir la totalidad de las causas por las que su propuesta fue descalificada, **resultan inoperantes**, pues aún cuando las argumentaciones realizadas resultaran fundadas, no sería suficiente para decretar la nulidad del fallo, **pues el resto de las causales quedan firmes y son motivo suficiente para que el sentido del fallo subsista.**



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 573/2010

RESOLUCIÓN 115.5.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 13 -

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la Tesis V.2o.49 K, dictada por Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo, del epígrafe y contenido siguiente:

“AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. LA DECLARACIÓN DE FIRMEZA DE UNA CONSIDERACIÓN AUTÓNOMA DE LA SENTENCIA RECLAMADA QUE RESULTE SUFICIENTE PARA REGIR SU SENTIDO, HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES. Si el Juez de Distrito para sustentar el sentido de la resolución constitucional, 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 motivos de inconformidad tendientes a evidenciar la ilegalidad de alguna de tales consideraciones, hace **innecesario el estudio** de las 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.”¹

Además de lo anterior, al tener a la vista la propuesta de la empresa inconforme, remitida por la convocante al rendir su informe circunstanciado, documental que **tiene pleno valor probatorio**, conforme a lo dispuesto en los artículos 84, fracción IV, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en correlación con el 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles; en particular, el documento A19, relativo al “Presupuesto de Obra” (fojas 001 a 121, del anexo 7), se desprende que **efectivamente como lo sostiene la convocante, omitió considerar en la partida 4.6 “Distribución General de Fuerza” el concepto ELE-DGF-9.1 y, por ende su análisis,** pues sólo consideró el concepto ELE-DGF-9.3 que corresponde al “conector espiga de PVC, para unir a tubo conduit de aluminio, de **21mm**”, y no así, el “conector espiga de PVC, para unir a tubo conduit de aluminio de **35mm**”.

En ese orden de ideas, debe estimarse que si un escrito de inconformidad carece de los requisitos necesarios para provocar el estudio integral del acto impugnado, al omitir razonamientos que demuestren violaciones de la convocante, y no pueden inferirse de

¹ Publicada en la página 2615 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXII, Diciembre de 2005, Novena Época.

sus manifestaciones de inconformidad, es obvio que **tampoco hay concepto de agravio propiamente dicho**; es decir, el razonamiento demostrativo de la violación a un precepto legal que no se hace valer. Por ende, no se propone algún agravio de derecho fruto de una violación legal atribuible a la convocante.

Por otra parte, debe decirse 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 cuando estos 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; es decir, al ser una instancia administrativa, su aplicación es de estricto derecho y, por ende, no admite la suplencia en la deficiencia de la queja; por lo tanto, sólo a través de ella, son atendidos los agravios en los términos propuestos.

Lo anterior es así, pues el artículo 91, fracción III, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, entre otras cuestiones, establece que la autoridad que resuelva la inconformidad **no podrá pronunciarse sobre cuestiones que no hayan sido planteadas por el inconforme**. Dicho en otros términos, proscribire la suplencia de la deficiencia de la queja.

Luego entonces, al no haber actuado el accionante en términos del artículo 84, fracción V, de la Ley anteriormente invocada; esto es, al no expresar (en su totalidad) los razonamientos tendientes a demostrar que su propuesta haya cumplido a cabalidad con los requisitos establecidos en la convocatoria, se actualiza en el caso en estudio una insuficiencia de agravios, **cuya consecuencia legal no puede ser sino la confirmación del acto impugnado** (como ya se dijo).

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio jurisprudencial que a continuación se transcribe:

“CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES, CUANDO NO CONTROVIERTEN TODAS LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECLAMADA. Cuando son varias las consideraciones legales en que descansa la sentencia reclamada y los conceptos de violación no controvierten la totalidad de éstas, los mismos resultan inoperantes, porque aun en el caso de que fueran fundados, no bastarían para determinar el otorgamiento del amparo, debido a la



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 573/2010

RESOLUCIÓN 115.5.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 15 -

deficiencia en el ataque de los fundamentos en que se sustenta el referido fallo, los que con tal motivo quedarían firmes, rigiendo a éste.”²

Sin perjuicio a lo antes expuesto, de la revisión efectuada a la propuesta de la inconforme, en particular el documento A23, relativo a la “Constancia de cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social expediente por el IMSS” (fojas 001 a 0014, del anexo 7), **se tiene que efectivamente omitió exhibirla**, pues como lo señaló la convocante en el fallo impugnado se limitó a adjuntar una “solicitud de información pública o de acceso a datos personales” y con ello no demuestra el cumplimiento al requisito de convocatoria. Máxime que, no probó el porqué sostiene que el Instituto Mexicano del Seguro Social “*no da esa información directamente*”, pues omite ponderar que al tratarse de una información que atañe precisamente a la empresa hoy inconforme al tratarse de su situación en materia de seguridad social, su obtención es a través de las oficinas de la Delegación que le corresponda del propio Instituto, y no así, por conducto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI).

Esta autoridad administrativa no omite señalar que la inconforme igualmente sostiene que la convocante se sustentó en apreciaciones subjetivas que no demostró para descalificar su proposición; máxime que, no indicó los puntos de la convocatoria que supuestamente se incumplieron.

Sobre el particular, tales manifestaciones son **infundadas**, pues al tener a la vista el acta de fallo impugnada, se tiene que la sustentó en lo dispuesto en el artículo 69 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y lo dispuesto en los puntos 5.4 y 5.5 de la convocatoria, que son los puntos relativos a los criterios de evaluación y adjudicación y causales de descalificación de una propuesta.

² Registro: 209,202. Jurisprudencia, Materia(s): Común, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 86, Febrero de 1995, Tesis: I.6o.C. J/20, Página: 25.”

En esa tesitura, se demuestra que lejos de lo aducido por la inconforme, la convocante sí hace referencia a los puntos de convocatoria con los cuales funda y motiva su determinación, pues precisó y demostró en forma clara, cuáles fueron las razones por las que determinó desechar la propuesta de la promovente. Luego entonces, no se demuestra que la convocante haya incurrido en alguna contravención a la normativa aplicable.

En tales condiciones, no se probó en la presente instancia que la promovente hubiera atendido en su totalidad los requisitos de la convocatoria, pues del análisis a las constancias que corren agregadas al expediente esta autoridad observa que no incluyó el documento A23, relativo a la “constancia de cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social” y omitió considerar en la partida 4.6 “Distribución General de Fuerza” el concepto ELE-DGF-9.1 (como fue expuesto con antelación).

A mayor abundamiento, es de señalar por esta autoridad, que el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos fijados en bases de licitación **no queda sujeto a la voluntad, interpretación o interés de los particulares**, pues debe prevalecer el interés del Estado sobre el de los particulares; por lo tanto, deben asegurarse las mejores condiciones para contratar, tal como lo dispone el artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; es decir, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Sirve de sustento a lo anterior, la Tesis Jurisprudencial emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el Semanario Judicial de la Federación, Época 8ª, Tomo XIV-Octubre Tesis 1.3a. A. 572-A, Página 318, del rubro y tenor siguiente: **“LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO”**, que dispone en lo que aquí interesa lo siguiente:

“... De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública, está precedida de un procedimiento específico que,



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 573/2010

RESOLUCIÓN 115.5.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- 17 -

además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina "licitación", pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación... Las etapas que integran su procedimiento se dividen en siete: ... 2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. 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 sí, 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. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. 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...6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. **Prevía a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante.**... Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al

mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por otra parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el oferente ganador infringirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el pacta sunt servanda, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su Reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación...”.

(Énfasis y subrayado añadida).

Finalmente, debe señalarse que respecto de la empresa **Diseño e Ingeniería en Construcción, S.A. de C.V.**, se tiene que el acuerdo por el que se le otorgó derecho de audiencia le fue debidamente notificado. Sin embargo, en esta área administrativa no se recibió promoción alguna por parte de la citada tercera interesada para dar contestación a la inconformidad a estudio, ni aportó elemento probatorio dentro del término concedido al efecto, relativo a los hechos materia de la presente impugnación, razón por la cual se tuvo por perdido su derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia. No obstante lo anterior, se precisa que **no se afectan sus derechos con el sentido de la presente resolución.**

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en el artículo 92, fracción II, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO: Por las razones precisadas en el considerando **octavo** de la presente resolución, se declara **infundada** la inconformidad promovida por la empresa **Halcón Internacional de Proyectos Ecológicos, S.A. de C.V.**

Para: **C. Juan Aurelio Romero Romero.- Representante de la empresa Halcón Internacional de Proyectos Ecológicos, S.A. de C.V.-** 

C. Representante de la empresa Diseño e Ingeniería en Construcción, S.A. de C.V.- Por rotulón.

Ing. Jorge Ojeda Gutiérrez.- Director General de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, Veracruz Organismo Operador.- Alfaro No. 5, Primer Piso, Col. Centro, C.P. 91000, Xalapa, Veracruz.

C. Contralor Interno en la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, Veracruz Organismo Operador.- Alfaro No. 5, Primer Piso, Col. Centro, C.P. 91000, Xalapa, Veracruz.

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