



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

EXPEDIENTE No. 284/2012

**E.R.N. INGENIEROS CONSULTORES, S.C. Y KALAN
AGENTE DE SEGUROS Y FIANZAS, S.A. DE C.V.**

VS

**SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE
SONORA.**

RESOLUCIÓN No. 115.5. 3151

México, Distrito Federal, a treinta y uno de octubre de dos mil doce.

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

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Mediante escrito recibido en esta Dirección General el veintinueve de mayo de dos mil doce, las personas morales **E.R.N. Ingenieros Consultores, S.C. y Kalan, Agente de Seguros y Fianzas, S.A. de C.V.**, por conducto de sus representantes legales, los **CC. [REDACTED]** respectivamente, promovieron inconformidad contra actos realizados por la **Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora**, derivados de la licitación pública nacional **LA-926001991-N1-2012**, celebrada para prestación del servicio para desarrollar el **“Proyecto y metodología de una estrategia de gestión integral de riesgos para el Estado de Sonora, de conformidad con las Reglas y Lineamientos de Operación del FONDEN vigentes”**.

SEGUNDO. Mediante acuerdo **115.5.1485** de uno de junio de dos mil doce (fojas 086 a 089), se tuvo por **admitida a trámite** la inconformidad de mérito, se reconoció la personalidad de los **[REDACTED]**, y se requirió a la convocante rindiera los informes a que aluden los artículos 71, segundo y tercer párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; 121 y 122 de su Reglamento.

TERCERO. Por oficio **UEPC 4339/07/2012** de tres de julio de dos mil doce (fojas 104 a 111), recibido en esta Dirección General el cinco siguiente, la convocante rindió su informe previo, destacando lo siguiente:

a) El origen de los recursos destinados al procedimiento de contratación impugnado son, en parte, de naturaleza **federal**, pertenecientes al **Ramo 23** "Provisiones Salariales y Económicas", del Presupuesto de Egresos de la Federación, con cargo al "Fondo de Desastres Naturales" (FONDEN), con ejercicio a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. "BANOBRAS".

b) El monto total autorizado asciende a **\$18'720,000.00** (dieciocho millones setecientos veinte mil pesos 00/100 M.N.) y el monto **adjudicado** es de **\$18'536,447.36** (dieciocho millones quinientos treinta y seis mil cuatrocientos cuarenta y siete pesos 36/100 M.N.), incluyendo el Impuesto al Valor Agregado.

c) El treinta y uno de mayo de dos mil doce, se firmó contrato con la empresa adjudicataria **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería (ETEI), S.A. de C.V.**, quien a la fecha en que se rindió el presente informe, se encontraba desarrollando actividades inherentes a la primera etapa, correspondiente al inventario de los bienes.

d) El fallo impugnado fue notificado a los licitantes a través del sistema "CompraNet" el veintiuno de mayo de dos mil doce, siendo el caso, que a las inconformes se les envió por correo electrónico el oficio UEPC 3038/05/2012 el veintitrés siguiente.

CUARTO. Por proveído **115.5.1882** de diez de julio de dos mil doce (167 a 170), se tuvo a esta Dirección General por **legalmente competente** para conocer de la inconformidad de mérito y se corrió traslado, en respeto a su derecho de audiencia, a la empresa **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería (ETEI), S.A. de C.V.**, en su carácter de tercera interesada, para manifestar lo que a su derecho e interés conviniera y aportara las pruebas que estimara pertinentes.

QUINTO. Mediante oficio **UEPC 4475/07/2012** de diez de julio de dos mil doce (fojas 171 a 193), recibido en esta Dirección General el doce siguiente, la convocante rindió su informe circunstanciado y exhibió la documentación soporte del asunto en cuestión, mismo que por proveído **115.5.1925** de trece del mismo mes y año, se tuvo por recibido y se puso a disposición de las inconformes para los efectos contenidos en el artículo 71, sexto párrafo,



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 3 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (foja 196).

SEXTO. Por escrito recibido en esta Dirección General el diecinueve de julio de dos mil doce (fojas 218 a 221), el representante común de las inconformes, el [REDACTED] **amplió su inconformidad**, misma que mediante acuerdo **115.5.2021** de veintitrés de julio de dos mil doce, se resolvió **improcedente** al tenor de los razonamientos ahí expuestos (fojas 465 a 469).

SÉPTIMO. Por escrito recibido en esta Dirección General el veinte de julio de dos mil doce (fojas 222 a 232), la empresa **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería (ETEI), S.A. de C.V.**, dio contestación en ejercicio a su derecho de audiencia; por lo tanto, mediante proveído **115.5.2022** de veintitrés siguiente, se tuvo por recibido su escrito, reconociendo la personalidad del **C. [REDACTED]** (fojas 470 y 471).

OCTAVO. Mediante proveído **115.5.2054** de veinticinco de julio de dos mil doce, se tuvieron por admitidas y desahogadas las pruebas de las inconformes, la convocante y la empresa tercera interesada; consecuentemente, se les concedió a los interesados plazo para formular alegatos.

NOVENO. Mediante escrito de diecinueve de julio de dos mil doce (fojas 475 a 471), recibido en esta Dirección General el uno de agosto del mismo año, las empresas inconformes formularon alegatos.

DÉCIMO. Al no existir prueba pendiente por desahogar ni diligencia alguna que practicar, el treinta de octubre de dos mil doce, se ordenó el cierre de instrucción y turnar los autos correspondientes para emitir la resolución que en derecho procediere, misma que se dictó 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 65, fracción III, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; 3, apartado A), fracción XXIII, 62, fracción I, numeral 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, 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 en contra de actos derivados de procedimientos de contratación realizados por los estados y municipios, el Distrito Federal y sus órganos político - administrativos derivados de procedimientos de contratación con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, y que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de dicha Ley de contratación pública.

Tal hipótesis se actualiza, según el oficio UEPC 4339/07/2012 de tres de julio de dos mil doce, por el que la convocante informó que el origen de los recursos destinados al procedimiento de contratación impugnado son, en parte, de naturaleza **federal**, pertenecientes al **Ramo 23** "Provisiones Salariales y Económicas", del Presupuesto de Egresos de la Federación, con cargo al "Fondo de Desastres Naturales" (FONDEN), con ejercicio a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. "BANOBRAS", lo que se demuestra con el oficio DGF/1534/2011 de dieciocho de octubre de dos mil once, signado por el Director General del FONDEN (foja 113).

Por tanto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 1, fracción VI, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, esta unidad administrativa, **es legalmente competente para conocer de la inconformidad de cuenta.**

SEGUNDO. Oportunidad. El escrito de inconformidad que se atiende es **oportuno**, en atención a que se endereza en contra el acto de fallo de veintiuno de mayo de dos mil doce, por lo que el plazo de **seis días hábiles** a que alude el artículo 65, fracción III, de la Ley de



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 5 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público para inconformarse, transcurrió del veintidós al veintinueve de mayo de dos mil doce, sin contar los días veintiséis y veintisiete del mismo mes y año, por ser inhábiles. Luego entonces, si el escrito de inconformidad se presentó en esta Dirección General el **veintinueve de mayo de dos mil doce**, como se demuestra con el sello de recepción que se tiene a la vista (foja 001), resulta evidente que se promovió oportunamente.

TERCERO. Procedencia de la Instancia. La vía intentada es **procedente**, en virtud de que se interpone contra del acto de fallo de veintiuno de mayo de dos mil doce, acto susceptible de combatirse en esta vía, en términos de lo dispuesto en el artículo 65, fracción III, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que establece que podrá interponerse inconformidad en contra del fallo por aquéllos que hubieren presentado proposición.

De la lectura al acta de presentación y apertura de proposiciones de once de mayo de dos mil doce, se desprende que el consorcio inconforme presentó oferta para el procedimiento de contratación que impugna; por lo tanto, es indiscutible que el requisito de procedibilidad de la instancia se encuentra satisfecho en el presente asunto.

CUARTO. Legitimación. La inconformidad es promovida por parte legítima, en virtud de que los **CC. [REDACTED]**, demostraron contar con las facultades suficientes para promover en nombre de las sociedades E.R.N. Ingenieros Consultores, S.C. y Kalan, Agente de Seguros y Fianzas, S.A. de C.V., con los instrumentos públicos que acompañaron en su escrito de impugnación (fojas 057 a 085).

QUINTO. Antecedentes. El veintiséis de abril de dos mil doce, la **Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora**, convocó a la licitación pública nacional **LA-926001991-N1-2012**, celebrada para prestación del servicio para desarrollar el **“Proyecto y metodología de una**

estrategia de gestión integral de riesgos para el Estado de Sonora, de conformidad con las Reglas y Lineamientos de Operación del FONDEN vigentes”.

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

1. La junta de aclaraciones a la convocatoria fue el tres de mayo de dos mil doce, y en ella la convocante dio respuesta a los cuestionamientos planteados por los licitantes, según la minuta levantada al efecto (anexo 11).

2. El acto de presentación y apertura de proposiciones se realizó el once de mayo de dos mil doce; donde presentaron sus ofertas los siguientes licitantes (anexos 12):

- Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería (ETEI), S.A. de C.V.
- Aon Benfield México Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V.
- E.R.N. Ingenieros Consultores, S.C., en participación conjunta con Kalan, Agente de Seguros y Fianzas, S.A. de C.V.

3. El acto de fallo tuvo lugar el veintiuno de mayo de dos mil doce, haciendo constar que se adjudicó el contrato respectivo a la propuesta presentada por **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería (ETEI), S.A. de C.V.**, por la cantidad de **\$15'979,696.00** (quince millones novecientos setenta y nueve mil seiscientos noventa y seis pesos 00/100 M.N.).

Las documentales reseñadas, tienen pleno valor probatorio para demostrar el modo en que se desarrolló el procedimiento de contratación, en términos de lo dispuesto por los artículos 66, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; en correlación con los diversos 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de la materia.

SEXTO. Cuestiones de previo y especial pronunciamiento. Antes de entrar al estudio de fondo del presente asunto, se analiza la causal de improcedencia opuesta, tanto por la



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 7 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

convocante (fojas 187 a 192), como por la empresa Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería (ETEI), S.A. de C.V., en su carácter de tercera interesada (fojas 225 y 226), encaminadas a impugnar las manifestaciones de las inconformes relativas a señalar que en la convocatoria debieron haberse considerados ciertos requisitos a cumplir por parte de los licitantes y que la convocante, indebidamente, no los consideró, por lo que a su juicio, dichos argumentos resultan improcedentes, pues no fueron impugnados oportunamente; y por ello, surte la hipótesis prevista en el artículo 67, fracción II, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En efecto, del análisis realizado al escrito de impugnación, en los motivos de inconformidad **tercero y cuarto**, se tiene que las inconformes plantean las cuestiones siguientes:

1) Estiman que la convocante indebidamente omitió requerir en la convocatoria que los licitantes contaran con la experiencia y especialidad necesaria para prestar el servicio licitados, **en razón de que no solicitó copia de contratos o documentos que permitieran constatar las obligaciones, plazos de ejecución, condiciones de contratación, precios**, entre otra, que permitiera valorar objetivamente que los concursantes sí han prestado servicios que correspondan a las características específicas y condiciones similares a la licitada.

2) La convocante infringió lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley General de Asociaciones Mutualistas de Seguros, en correlación con el diverso 12 del Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas, en razón de que omitió solicitar en la convocatoria que los licitantes contaran con la autorización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para actuar como agentes de seguro.

A juicio de las promoventes, la empresa que resultó adjudicataria no cumple con las condiciones necesarias para el presente concurso, en razón de que, omitió exhibir dichas

documentales que, por principio, debieron ser consideradas por la convocante al momento de elaborar la convocatoria que regularían la licitación.

Precisado lo anterior, esta resolutora encuentra la excepción formulada por la convocante y la empresa tercera interesada como **fundada**, al tenor de las siguientes consideraciones:

El artículo 65, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que la Secretaría de la Función Pública conocerá de las inconformidades que se promuevan contra los actos de los procedimientos de licitación pública, así como el término legal en que se podrá interponer inconformidad contra la **convocatoria a la licitación** y las juntas de aclaraciones, en los siguientes términos:

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

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

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

(Énfasis añadido)

En efecto, se tiene que una persona física o moral –licitante- que pretenda cuestionar aspectos inherentes a las condiciones previstas o no en una convocatoria, el término legal en que podrá interponer su inconformidad es **dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones**.

De las constancias que adjuntó la convocante a su informe circunstanciado, se tiene el acta de la **junta de aclaraciones**, que se celebró el **tres de mayo de dos mil doce** (anexo 11), por lo tanto, el plazo de **seis días hábiles** que establece el precepto legal antes transcrito, para inconformarse en contra de la convocatoria, corrió del **cuatro al once de mayo de dos mil doce**, sin contar los días cinco y seis por ser inhábiles, por lo que al haberse recibido su inconformidad en esta Dirección General el **veintinueve de**



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 9 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

mayo de dos mil doce, es incuestionable que precluyó su derecho para inconformarse en contra de aspectos inherentes al contenido de la convocatoria.

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

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

(Énfasis añadido).

Por lo tanto, **al no haberse pronunciado en contra de las condiciones previstas en la convocatoria en el plazo legal oportuno, las inconformes los consintieron tácitamente**, consideración que encuentra sustento de aplicación, por analogía, en la Tesis Jurisprudencial que es del siguiente tenor:

“ACTOS CONSENTIDOS TÁCITAMENTE.- Se presume así, para los efectos del amparo, los actos del orden civil y administrativo que no hubieran sido reclamados en esa vía, dentro de los plazos que la ley señala”.¹

¹ Apéndice 1975, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Parte, común al pleno y salas, Tesis 7, página 14.

Bajo este tenor, no es dable que el consorcio inconforme acuda a la presente instancia a impugnar el **fallo**, pero dentro de sus manifestaciones de impugnación plantee cuestiones –legales o no- inherentes a la convocatoria que no fueron impugnados en el momento procesal oportuno, por lo tanto, respecto de dichos argumentos surte la **causal de improcedencia** prevista en el artículo 67, fracción II, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que dice:

*“Artículo 67. La instancia de inconformidad es **improcedente**:*

...

*II. **Contra actos consentidos expresa o tácitamente...**”.*

(Énfasis añadido).

Precisado lo anterior, esta Dirección General procede a realizar el estudio de las manifestaciones tendientes a impugnar el contenido del **fallo**, aducidos por las inconformes en su escrito.

SÉPTIMO. Materia del análisis. El objeto de estudio se ciñe a determinar sobre la legalidad de la actuación de la convocante, respecto de la adjudicación del contrato a la empresa **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería (ETEI), S.A. de C.V.**, en el procedimiento de contratación a estudio.

OCTAVO. Síntesis de los motivos de inconformidad. Los motivos de impugnación planteados por el consorcio inconforme (fojas 004 a 013), están encaminados a impugnar el fallo por las razones siguientes:

1) El servicio licitado se adjudicó a la empresa **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería (ETEI), S.A. de C.V.**, pero estiman que es insolvente, en razón de que se solicitó como parte de la propuesta técnica en el rubro de “Capacidad, experiencia y especialidad” que los licitantes probaran contar con el “dominio de herramientas” necesarias para la prestación de los servicios licitados; sin embargo, la adjudicataria no lo probó, pues del acta de fallo impugnado se advierte que no se le asignó puntuación alguna en ese subrubro, por



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 11 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

lo que debió desecharse su proposición, conforme a lo dispuesto en el numeral 18, inciso b) de la convocatoria.

2) La empresa **Aon Benfield México Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V.**, debió ser descalificada, pues no cuenta con la autorización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para la prestación de los servicios que corresponden a un agente de seguros.

3) La empresa **E.R.N. Ingenieros Consultores, S.C.**, cuenta con las “patentes de registro” de los software necesarios para la prestación de los servicios licitados, en particular, el entregable número 1.2 “Identificación y cuantificación de riesgos”, por lo tanto, estima que no es posible que las empresas declaradas solventes hayan podido demostrar que cuentan con la experiencia solicitada en el presente concurso.

NOVENO. Análisis de los motivos de inconformidad. Previo al análisis de los motivos de disenso antes referidos, es 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 se encuentra regida bajo el **principio de estricto derecho**, esto es, **no existe suplencia en la deficiencia de la queja respecto a los motivos de inconformidad**, por tanto a través de ella, serán atendidos únicamente los agravios en los términos propuestos.

Lo anterior es así, ya que la parte final del artículo 73, fracción III, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que la autoridad que resuelva 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.

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

“Artículo 73. La resolución contendrá:

...

III. *El análisis de los motivos de inconformidad, para lo cual podrá corregir errores u omisiones del inconforme en la cita de los preceptos que estime violados, así como examinar en su conjunto los motivos de impugnación y demás razonamientos expresados por la convocante y el tercero interesado, a fin de resolver la controversia efectivamente planteada, pero no podrá pronunciarse sobre cuestiones que no hayan sido expuestas por el promovente...”*

Dicho en otras palabras, la autoridad no podrá conforme a lo dispuesto por el numeral 73, fracción III, de la Ley anteriormente invocada, hacer pronunciamiento alguno respecto de aquéllos argumentos que la inconforme no haga valer; o bien, ante la insuficiencia de ellos, se supla la razón por la cual los agravios deben atenderse en los términos propuestos.

Precisado lo anterior, por cuestión de técnica, se analizan las manifestaciones del consorcio inconforme sintetizadas en el **numeral 1)**, del capítulo que antecede, encaminadas a señalar que la empresa **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería, S.A. de C.V.**, que resultó adjudicataria es insolvente, pues no demostró contar con el “dominio de herramientas” necesarias para la prestación del servicio licitado, por lo que su proposición debió desecharse.

Del estudio de autos, se advierte que las manifestaciones realizadas por la inconforme, resultan **infundadas**, y por ende, no se desvirtúa la actuación de la convocante en el procedimiento de contratación a estudio, al tenor de las consideraciones siguientes:

La inconforme en su impugnación sostiene que la convocante exigió como parte de la propuesta técnica que los licitantes probaran contar con el dominio de herramientas, entre otras, como:

a) Experiencia en tecnología de integración, análisis y visualización cartográfica e imágenes satelitales, así como el manejo, análisis, visualización e integración de datos de campo.



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 13 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

b) Experiencia en el desarrollo de aplicaciones SIG (Sistemas de Información Geográfica) para la visualización de la exposición y riesgos enfocados en desastres naturales.

Siendo el caso, que la empresa adjudicataria incumplió a lo solicitado en el numeral 16 de convocatoria, toda vez que omitió agregar a su propuesta la carta en la que el licitante debía manifestar contar con el **“dominio de herramientas relacionadas con el servicio, como puede ser el idioma, programas informáticos o participación en la resolución o tratamiento de problemáticas similares a la que sea materia del servicio que se licita”**.

Para una mejor comprensión del asunto, es menester reproducir en lo que aquí interesa, los elementos a evaluar de la propuesta técnica, los puntos a otorgar por elemento evaluado, así como el método de evaluación previsto en el numeral 16 “Evaluación técnica. Criterios de evaluación” de convocatoria (anexo 8). Ahí se estableció lo siguiente:

“... 16. EVALUACION TÉCNICA, CRITERIOS DE EVALUACIÓN.

Después de haberse efectuado el acto de presentación y apertura de proposiciones, “LA CONVOCANTE”, El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con bienes Muebles e Inmuebles de la Secretaría de Gobierno y el Coordinador Estatal de la Unidad Estatal de Protección Civil como responsables, procederán a realizar el análisis y evaluación de los aspectos técnicos y económicos de las propuestas aceptadas, verificando que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación. “LA CONVOCANTE” establece como método de evaluación

...

Elementos a evaluar de la propuesta técnica	Puntos a otorgar por elementos evaluado	Método de evaluación
<u>Capacidad técnica de recursos humanos</u> ...		
Dominio de herramientas	3	Dominio de herramientas relacionadas con el servicio, como puede ser el idioma, programas informáticos, o participación en la resolución o tratamiento de problemáticas similares

		<p>a la que sea materia del servicio que se licita. Anexar carta firmada por el o por el Representante Legal en la cual manifieste que él o su representada cuentan el dominio de las herramientas que se requiere utilizar para el desarrollo de este proyecto.</p>
--	--	---

De la anterior transcripción, se desprende que en el rubro de “**capacidad técnica de recursos humanos**”, la convocante consideró un subrubro que denominó “**dominio de herramientas**”, al que le ponderó una asignación de **3 puntos** a aquéllos licitantes que demuestren el dominio de herramientas relacionadas con el servicio licitado, como puede ser el idioma, programas informáticos o participación en la resolución o tratamiento de problemas similares a la que sea materia del propio servicio. Ahí se consideró que el **método de evaluación** para el efecto de determinar si se atiende o no con dicha cuestión y, por ende, si se tiene derecho a la asignación de puntaje, sería a través de exhibir una carta firmada por el representada legal en el cual manifieste que él o su representada cuentan con el dominio de herramientas que se requieren utilizar para el desarrollo del proyecto.

Al tener a la vista el resultado de la evaluación de las proposiciones de los licitantes en el procedimiento de contratación impugnado (anexo 14), que se adjuntó al acta de fallo de veintiuno de mayo de dos mil doce, se advierte que la convocante en el rubro y subrubro a estudio –dominio de herramientas- determinó asignarle **0 puntos** a la empresa **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería, S.A. de C.V.**, en razón de que no presentó escrito alguno en el cual se pudiera verificar lo solicitado.

En tales condiciones, no se desprende una contravención a las condiciones previstas en convocatoria, porque la convocante concluyó no asignarle puntuación en el subrubro de “dominio de herramientas”, porque no exhibió el escrito de manifestación que solicitó para evaluar dicha condición, tal como quedó precisado con antelación.

No pasa inadvertido por esta Dirección General, que las empresas inconformes estiman que ello era suficiente para descalificar la propuesta de la empresa adjudicataria, al considerar que se ubicó en la hipótesis prevista en el numeral 18 “Causas de desechamiento de



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 15 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

propuestas” de convocatoria; sin embargo, omite ponderar que en el presente procedimiento licitatorio la convocante optó para la evaluación de las proposiciones de los licitantes por el **mecanismo de puntos y porcentajes** (numeral 16 de convocatoria), en el que se asignan rubros y subrubros de las propuestas técnica y económica que integran la proposición; la calificación numérica o de ponderación que puede alcanzarse u obtenerse en cada uno de ellos; el mínimo de puntaje o porcentaje que los licitantes deberán obtener en la evaluación de la propuesta técnica para continuar con la evaluación de la propuesta económica, **y la forma en que los licitantes deberán acreditar el cumplimiento de los aspectos requeridos por la convocante en cada rubro o subrubro para la obtención de puntuación o ponderación**, según se desprende a fojas 14 a 19 de la convocatoria. Ello, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como el *“Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las Mismas”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil diez.

Además, tratándose de procedimientos de contratación pública, en cuya convocatoria se establezca el criterio de evaluación y adjudicación bajo el mecanismo de **puntos y porcentajes** –como la presente licitación-, la regla general es que la convocante **no podrá desechar propuestas que incumplan o no satisfagan en su totalidad los aspectos que se encuentran contenidos en los rubros y/o subrubros a evaluar**, toda vez que dichos aspectos son susceptibles de ser calificados y de obtener un puntaje, **aun cuando de dicha evaluación resulte una asignación de cero puntos**, en esta lógica, la convocante sólo puede desechar las propuestas que incumplan con aspectos diversos a los que integran los rubros y subrubros sujetos a la evaluación del mecanismo referido, ya que su incumplimiento se reitera, son aspectos que lo conducente es la asignación de puntos, y no así, el desechamiento de las proposiciones.

La excepción a la regla es que la convocante sí podrá desechar su proposición cuando se haya establecido en la convocatoria parámetros mínimos indispensables que deberán cubrir los licitantes en los distintos rubros o subrubros susceptibles de asignación de puntos, a efecto de acceder a la evaluación bajo el esquema de puntos y porcentajes, en la inteligencia de que aquéllas propuestas que no cubran con estos requisitos mínimos, serán desechas por insolventes, **ello siempre y cuando esta cuestión haya quedado asentada en la convocatoria como una causal expresa de desechamiento**, lo que en la especie no aconteció, pues la convocante sólo hizo constar como causas de descalificación las siguientes (foja 19/48 de convocatoria):

“... 18 CAUSAS DE DESECHAMIENTO DE PROPUESTAS

Se consideran causas para el desechamiento de las propuestas las siguientes:

- a) La presentación incompleta o la omisión de algún documento requerido en la convocatoria que afecte la solvencia de la propuesta.*
- b) El incumplimiento de las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante.*
- c) Presentar más de una proposición será motivo de desechamiento.*
- d) La comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar el costo de los trabajos.*
- e) Ó cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes.*

Por tales razones, son **infundadas** las manifestaciones realizadas por las empresas inconformes.

Por cuanto hace a los argumentos de las promoventes precisadas en el **numeral 2)** del capítulo respectivo, encaminadas a sostener que la empresa **Aon Benfield México Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V.**, debió ser descalificada, en razón de que no cuenta con la autorización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para la prestación de los servicios que corresponden a un agente de seguros.

Tal motivo de inconformidad resulta **infundado**, por las consideraciones siguientes:

Del análisis realizado al escrito de impugnación, se tiene que el consorcio inconforme sostiene que la propuesta de la persona moral **Aon Benfield México Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V.**, debió ser descalificada al no contar con autorización de la



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 17 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para la prestación de los servicios que corresponden a un agente de seguros.

Así lo sostienen las inconformes, en términos de lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley General de Asociaciones Mutualistas de Seguros, en correlación con el diverso 12 del Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas, ya que para prestar servicios relacionados con el asesoramiento para celebrar contratos de transferencias de riesgo –contratos de seguro-, se requiere de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; además, los agentes de seguro que cuentan con dicha autorización y sean personas morales deben constituirse como “sociedades anónimas de capital variable” y su denominación debe ir seguida de la expresión “agente de seguros”; por ello, estima que de la propia denominación de la sociedad mercantil se desprende que está impedido por la mencionada Ley General de Sociedades Mutualistas de Seguros para prestar los servicios licitados.

Precisado lo anterior, es menester señalar que el artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece que las dependencias y entidades para la evaluación de las proposiciones deberán utilizar el criterio indicado en la convocatoria a la licitación y en **todos los casos las convocantes deben verificar que las proposiciones cumplan con los requisitos solicitados en la propia convocatoria.**

Del análisis realizado a los requisitos establecidos en la convocatoria, en particular, el numeral 10 “Requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento de licitación”, 12 “Formas de presentación de la proposición”, 13 “Integración de la propuesta”, documento 2 “Capacidad técnica del licitante”, documento 4 “Oferta económica”, documento 6 “Relación de documentos de la propuesta”, numeral 16 “Evaluación técnica. Criterios de evaluación”, así como el anexo 1, relativo a las “Especificaciones técnicas mínimas de los servicios a ofertar”, **no se desprende que la convocante haya previsto la obligación a los licitantes de contar con una autorización**

de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para la prestación de los servicios que corresponden a un agente de seguros.

Bajo ese contexto, si las instituciones convocantes deben verificar que las proposiciones cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria y el requisito que aluden las promoventes fue desatendida por la empresa **Aon Benfield México Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V.** no fue requerido por la convocante, no es dable que acuda a la presente instancia y haga valer un incumplimiento por parte de dicha empresa a una condición que, se insiste, no fue prevista en la convocatoria, por lo que no da lugar a su descalificación como así lo pretenden las promoventes.

A mayor abundamiento, la aludida empresa no resultó adjudicataria en el presente concurso, en razón de que obtuvo **84 puntos** de los **93.3983** obtenidos por la empresa **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería, S.A. de C.V.**, bajo esa tesitura, no se demuestra una afectación en la esfera jurídica de las inconformes.

De ahí, que el motivo de inconformidad a estudio resulta **infundado**.

Por cuanto hace a los argumentos sintetizados en el **numeral 3)**, encaminados a señalar que la empresa **E.R.N. Ingenieros Consultores, S.C.**, cuenta con “patentes de registro” de los software necesarios para la prestación de los servicios licitados, en particular, el entregable número 1.2 “Identificación y cuantificación de riesgos”, por lo tanto, estima que no es posible que las empresas Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería, S.A. de C.V. y Aon Benfield México Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V., hayan podido demostrar que cuentan con la experiencia solicitada en el presente concurso.

Tales manifestaciones resultan **infundadas**, por lo siguiente:

Como se dijo, las inconformes sostienen que las empresas antes citadas no cumplen con la experiencia necesaria para la prestación del servicio licitado y para sostener su postura se basan en que cuentan con “patentes de registro” de los software necesarios para llevar a cabo el objeto del procedimiento de contratación impugnado, siendo el caso, que adjunto a



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 19 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

su promoción anexó copias simples de certificados inscritos en el Registro Público del Derecho de Autor, que obran a fojas 044 a 052 de autos; sin embargo, las empresas promoventes parten de un premisa incorrecta al pretender que dichas documentales sean suficientes para probar ante esta Dirección General que las empresas **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería, S.A. de C.V. y Aon Benfield México Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V.**, no tienen la experiencia necesaria para el presente concurso, en razón de que omitieron ponderar que esta autoridad no es competente para dictaminar si dichos certificados, todos ellos en la rama de programas de computación, corresponden a programas informáticos requeridos por la convocante o a mecanismos a realizar que permitan identificar las amenazas a las que están expuestos los bienes a cargo de un Estado, dado que ello corresponde al Instituto Nacional del Derecho de Autor, conforme a los disposiciones contenidas en la Ley Federal del Derecho de Autor.

Por consiguiente, conforme al planteamiento expuesto por el consorcio inconforme, no se prueba que las empresas antes citadas no cuentan con la experiencia; máxime si se considera que la experiencia sería acreditable a través de la presentación de proyectos de administración de riesgos y manejo integral de riesgo, así como el uso y generación de modelos de riesgos catastróficos y experiencia en los mercados de transferencia de riesgos, que en la especie las promoventes no realizaron manifestaciones relacionadas con ello, ya que se limitaron a sostener que cuentan con “patentes de registros” para la prestación del servicio licitados, lo que a todas luces no resulta suficiente para decretar una nulidad en los términos pretendidos.

A mayor abundamiento, no pasa inadvertido por esta resolutoria que la proposición del consorcio inconforme fue descalificada, en razón de omitió exhibir documentación legal y administrativa requerida en convocatoria, por lo tanto, no puede aducir en la presente instancia que sus representadas tienen modelos que emplean los avances más recientes sobre la estimación del peligro y vulnerabilidad de las construcciones y, por ello, cuenta con la experiencia necesaria para desarrollar temas como: a) modelación física de las

amenazas; b) comportamiento de las estructuras ante los peligros considerados; c) conocimiento sobre el cálculo formal del riesgo y, d) programación orientada a crea la herramienta en su conjunto y, en base a ello, probar que el licitante ganador no está en condiciones de brindar la asesoría técnica requerida para este servicio.

DÉCIMO. Análisis de los alegatos. Del análisis a los alegatos formulados por el consorcio inconforme, se desprende que aduce lo siguiente (fojas 475 a 481):

1) La empresa Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería, S.A. de C.V. no acreditó dominar las herramientas necesarias para elaborar el primer entregable del contrato, ya que no presentó ningún escrito con el que se pudiera verificar el dominio de las herramientas sobre el uso de la tecnología y aplicaciones requeridas.

2) La convocante al rendir su informe circunstanciado no desvirtuó los argumentos que realizaron sus representadas, en las que señalaron que indebidamente se adjudicó el contrato a una proposición que no está acreditado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para prestar el servicio de asesoramiento para celebrar contratos de transferencias de riesgo, mejor conocido como contrato de seguro.

3) La convocante indebidamente omitió considerar como requisito de convocatoria el que los licitantes exhibieran contratos o documentos que le permitieran constatar las obligaciones, plazos de ejecución, condiciones de contratación, precios y valorar objetivamente que los participantes han prestado servicios que correspondan a las características específicas y condiciones similares a las licitadas.

4) Estima que ilegalmente se aceptó para su revisión y evaluación la proposición de la empresa Aon Benfield México Intermediario de Reaseguro, S.A. de C.V., que al igual que la ganadora, no cuenta con autorización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para la prestación de los servicios que corresponden a un agente de seguros.

Respecto de las manifestaciones precisadas en los numerales **1), 3) y 4)**, se tiene que se concretó a reiterar las manifestaciones que realizó en su escrito de impugnación, por lo que



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 284/2012

115.5.3151

- 21 -

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

dichas manifestaciones resultan ineficaces, pues conforme lo ha dispuesto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los alegatos deben ser considerados al momento de dictar sentencia, más aun cuando éstos **puedan trascender en el sentido del fallo y pueda dejar en estado de indefensión a la parte alegante.**

Es menester destacar que los alegatos son aquéllos 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. Luego entonces, no pueden considerarse como alegatos de bien probado, aquéllos que constituyen una reiteración de sus manifestaciones de inconformidad.

Bajo este tenor, 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 ya realizado en el considerando respectivo.

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”.*²

Bajo ese contexto, los argumentos relativos a demostrar que la adjudicación en favor del licitante ganador no se apegó a derecho, no constituyen alegatos de bien probado, ya que no se controvierten las manifestaciones hechas valer por la convocante al rendir su informe, ni refutan o controvierten las pruebas ofrecidas.

En cuanto a las manifestaciones precisadas en el **numeral 2)**, se tiene que fueron motivo de análisis por parte de esta autoridad como cuestiones de previo y especial pronunciamiento, derivado de la excepción de la oportunidad procesal para impugnar cuestiones inherentes a la convocatoria, hecha valer por la convocante y la empresa tercera interesada, en la que se declaró **fundada** dicha excepción, en razón de que no fueron hechas valer en el plazo previsto en el artículo 65, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

UNDÉCIMO. Finalmente, debe señalarse que respecto de las manifestaciones vertidas por la empresa **Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería (ETEI), S.A. de C.V.**, en su escrito de veinte de julio de dos mil doce (fojas 222 a 232), por el que dio contestación al derecho de audiencia en su carácter de tercera interesada, no es necesario formular pronunciamiento alguno sobre el particular, **pues no se afectan sus derechos con el sentido de la presente resolución.**

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en el artículo 74, fracción II, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es de resolverse y se:

² Publicada en la página 206, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Diciembre de 2001.

