



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

EXPEDIENTE No. 391/2011

DYNA TOP, S.A. DE C.V.

VS

SERVICIOS DE SALUD DE YUCATÁN.

“2011, AÑO DEL TURISMO EN MÉXICO”

RESOLUCIÓN No. 115.5.

Ciudad de México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil once.

R E S U L T A N D O

PRIMERO. El cuatro de noviembre de dos mil once, el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Salud, remitió a esta Dirección General escrito de inconformidad promovido por la empresa **DYNA TOP, S.A. DE C.V.**, por conducto del **C. Héctor Francisco Lacy Tamayo**, contra actos de los **SERVICIOS DE SALUD DE YUCATÁN**, derivados de la Licitación Pública Internacional Abierta No. **LA-931007985-I2-2011**, convocada para el **“EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL GENERAL O’HORÁN DEL MUNICIPIO DE MÉRIDA, DE LOS SERVICIOS DE SALUD DE YUCATÁN”**, controvirtiendo el fallo dictado en el concurso de mérito por los argumentos expuestos en el escrito de impugnación de que se trata y que por economía procesal se tiene por transcrito como si a la letra se insertara, sirviendo de sustento la siguiente jurisprudencia:

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

SEGUNDO. En cumplimiento al requerimiento de información de esa Dirección General, contenido en proveído 115.5.2433 de nueve de noviembre de dos mil once los **SERVICIOS DE SALUD DE YUCATÁN** mediante Oficio No. SSY/UCAJ/SF1/2011, comunicaron lo siguiente:

1. Que los recursos económicos autorizados provienen del **Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)**;

2. Que el monto económico autorizado ascendió a \$ 67,250,000.00 (**sesenta y siete millones doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.**), mientras que el adjudicado fue de \$57,637,309.91 (**cincuenta y siete millones seiscientos treinta y siete mil trescientos nueve pesos 91/100 M.N.**).
3. Que el procedimiento se encuentra en proceso de formalización de los contratos respectivos con las empresas adjudicadas;
4. Que se causaría perjuicio al orden público e interés social, pues se atrasaría la atención y prestación de servicios de salud de Yucatán a través del Hospital General Dr. Agustín O'Horán, siendo imposible cumplir con la función del Estado de proporcionar y asegurar las mejores condiciones de salud.

TERCERO. En razón de la información anterior, se turnaron los autos del expediente al rubro citado para la resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

ÚNICO. Estudio Preferente. Por cuestión de orden y por tratarse de un presupuesto de procedibilidad que legitima el accionar de toda Autoridad, se analiza en primer término la competencia legal de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, para conocer de la instancia de inconformidad promovida por la empresa **DYNA TOP, S.A. DE C.V.**, contra actos de los **SERVICIOS DE SALUD DE YUCATÁN**, derivados de la Licitación Pública Internacional Abierta No. **LA-931007985-I2-2011**.

La Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, es la autoridad competente para conocer de las inconformidades que se suscitaren con motivo de procedimientos de contratación pública celebrados por las entidades federativas o sus entes públicos, en los que haya cargo total o parcial a recursos federales, en términos de los siguientes ordenamientos legales:

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

Artículo 1. *La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 1345 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:*



DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 391/2011

RESOLUCIÓN: 115.5.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

III. Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles que se encuentren bajo la responsabilidad de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación.

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.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Artículo 62. Corresponderá a la **Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas** el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Resolver, en los términos de las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, las inconformidades que formulen los particulares con motivo de:

1. Los actos 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 mencionadas en el presente artículo, salvo en los casos en que la Secretaría tenga celebrado convenio de coordinación con las propias entidades federativas, a efecto de que sean éstas las que conozcan y resuelvan dichas inconformidades.”

Ahora bien, la convocante **SERVICIOS DE SALUD DE YUCATÁN**, en su informe previo recibido el veintitrés de noviembre de dos mil once en el expediente **391/2011**, y el cual se agregó en copia certificada al presente, manifestó lo siguiente:

“No. de Oficio: SSY/UCAJ/SF1/2011

Asunto: Se rinde Informe previo.

INFORME PREVIO:

PRIMERO.- Origen y naturaleza de los recursos económicos autorizados para la licitación de que se trata. **El origen de los recursos es Federal, autorizado por el Comité Técnico del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, y soportado en el Oficio CNPSS/DGF/846/2011, suscrito por el Lic. Carlos Gracia Nava, Director General de Financiamiento de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud por medio del cual se informa de la suficiencia presupuestal para los trámites de licitación correspondientes; y Oficio SNP/153210/231/2011 de fecha 15 de abril de 2011, suscrito por el Lic. Sergio Ramos Galindo, Subgerente de Negocios Públicos 1 de la Subdirección de Administración Fiduciaria de Administración de Negocios Públicos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. que soporta la autorización de los recursos que nos ocupan.**”

Relacionado con lo anterior, se reproduce también el oficio número CNPSS/DGF/846/2011, conforme al cual la convocante sustenta que los recursos económicos empleados corresponden el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) foja 191.

“Seguro Popular

“2011, Año en Turismo en México”

20 de abril de 2011
Oficio CNPSS/DGF/846/2011

Asunto: Oficio de Información de Acuerdo autorizado
y envío de copia de Oficio de Suficiencia
patrimonial.

Dr. Álvaro Augusto Quijano Vivas
Secretario de Salud y Director General de los Servicios de
Salud en el Estado de Yucatán.
Calle 72 No. 463 X 53 Y 55
Col. Centro, C.P. 97000, Mérida Yucatán

Me permito enviarle para efectos de iniciar los trámites de licitación correspondientes, copia simple del oficio de suficiencia patrimonial número SNP/153210/231/2011, de fecha 15 de abril de 2011, expedido por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., de conformidad con el acuerdo No. O.I.30/0311, autorizado por el Comité Técnico del Fideicomiso del Sistema Protección Social en Salud, en su Primera Sesión Ordinaria ejercicio 2011, celebrada el 15 de marzo de 2011, y en la que se autorizó apoyo económico hasta por \$72,450,002.00 (setenta y dos millones cuatrocientos cincuenta mil dos pesos 00/100 M.N.), incluyendo el Impuesto al Valor Agregado, para la ejecución de proyectos de inversión del Plan de Fortalecimiento de Redes de Servicios Esenciales de Salud de Alta y Muy Alta Marginación, en el Estado de Yucatán, con cargo a los recursos de la subcuenta del Fondo de Previsión Presupuestal, Subcuenta de Infraestructura Física, conformándose dicho apoyo económico para equipamiento...”



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 391/2011

RESOLUCIÓN: 115.5.

Como se ve, los recursos económicos autorizados para la Licitación Pública Internacional Abierta No. **LA-931007985-I2-2011**, procedimiento impugnado por la empresa inconforme, corresponden al **Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)**, recursos que tienen sustento en la Ley General de Salud y su Reglamento, cuyos articulados pertinentes se transcriben a continuación en lo que aquí interesa:

LEY GENERAL DE SALUD

Título Tercero Bis De la Protección Social en Salud

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 77 bis 2. *Para los efectos de esta Ley, se entenderá por Sistema de Protección Social en Salud a las acciones que en esta materia provean los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud.*

La Secretaría de Salud coordinará las acciones de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud, los cuales contarán con la participación subsidiaria y coordinada de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en este Título.

Para efectos de este Título se entenderá por Regímenes Estatales, a las acciones de protección social en salud de los Estados de la República y del Distrito Federal.

Capítulo III De las Aportaciones para el Sistema de Protección Social en Salud

Artículo 77 bis 16. *Los recursos de carácter federal a que se refiere el presente Título, que se transfieran a los estados y al Distrito Federal no serán embargables, ni los gobiernos de los estados podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlos, afectarlos en garantía, ni destinarlos a fines distintos a los expresamente previstos en el mismo.*

Dichos recursos se administrarán y ejercerán por los gobiernos de los estados y el Distrito Federal conforme a sus propias leyes y con base en los acuerdos de coordinación que se celebren para tal efecto. Los gobiernos de los estados deberán registrar estos recursos como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en el presente Título.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo se realizará conforme a los términos establecidos en el Capítulo VII de este Título.

Capítulo VII

De la Transparencia, Control y Supervisión del Manejo de los Recursos del Sistema de Protección Social en Salud

Artículo 77 bis 32. *El control y supervisión del manejo de los recursos federales a que se refiere este Título quedará a cargo de las autoridades siguientes, en las etapas que se indican:*

I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a los estados y al Distrito Federal, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

II. Recibidos los recursos federales por los estados y el Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de los estados.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos recursos.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD

Título Cuarto

Del Financiamiento del Sistema

Capítulo I

De las Aportaciones de los Gobiernos Federal y de las Entidades Federativas

Sección Primera

Generalidades

Artículo 77. *Las erogaciones del Gobierno Federal relacionadas con el Sistema deberán estar específicamente identificadas en el presupuesto autorizado de la Secretaría.*

[...]

La programación, presupuestación, ejercicio, control y fiscalización de los recursos federales vinculados con el Sistema estará sujeta a lo establecido en los artículos 77 bis 16 y 77 bis 32 de la Ley, en el presente Reglamento y a lo señalado por los diversos ordenamientos aplicables en la materia.

De lo anteriormente transcrito, se tiene que los recursos que el Gobierno Federal transfiera en el marco del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), se administrarán y ejercerán por los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal conforme a sus propias leyes y con base en los acuerdos de coordinación que se celebren para tal efecto, debiendo dichas entidades registrar tales recursos como ingresos propios y destinarlos específicamente a los fines establecidos.

Asimismo, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los estados y el Distrito



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 391/2011

RESOLUCIÓN: 115.5.

Federal, la supervisión y manejo de los recursos desde su recepción y hasta su erogación total.

Por lo anterior, se advierte la concurrencia de dos cuerpos normativos aplicables:

En primer término, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que establece las reglas y procedimientos sobre los cuales deben planearse, programarse, presupuestarse, contratarse, gastarse y controlarse la materia de adquisiciones en que intervengan recursos federales, así como la instancia de inconformidad que se formule por los particulares que se consideren afectados por actos en las contrataciones públicas previstas.

Por otra parte, es aplicable al caso en concreto la Ley General de Salud, en cuyo texto normativo se establecen las reglas y lineamientos en lo que concierne a los recursos provenientes del Sistema de Protección Social en Salud, el cual, como se insertó anteriormente, queda a cargo de las autoridades competentes en cada entidad federativa, registrándose dichos recursos como ingresos propios.

Por tanto, toda vez que los recursos del Sistema de Protección Social en Salud están previstos en una Ley especial, en este caso la Ley General de Salud, prevalece dicho cuerpo normativo en relación con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; en consecuencia, para la administración, control y vigilancia de dichos recursos debe observarse lo establecido en la Ley General de Salud.

Sustenta lo anterior la Tesis P. VII/2007, sostenida por el Pleno de nuestro Máximo Tribunal, de rubro y texto siguiente:

“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. *La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes*

generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.¹ (El subrayado es añadido)”

En relación con lo anterior, es importante tener presente el contenido de las Reglas de Operación del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, mismas que fueron aprobadas el siete de octubre de dos mil diez y que en lo conducente se transcriben a continuación:

REGLAS DE OPERACIÓN DEL CONTRATO FIDEICOMISO: SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

APROBADAS POR EL COMITÉ TÉCNICO DE LA TERCERA Y CUARTA SESIÓN ORDINARIA 2010

Capítulo V.- De la Transparencia y rendición de cuentas

Regla 59.- El control y supervisión del manejo de los recursos federales quedará a cargo de las siguientes autoridades y en las siguientes etapas:

I a II. [...]

*III. Para el caso de que los recursos se transfieran a los Estados o al Distrito Federal, **corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos,** sin menoscabo de las demás instancias fiscalizadoras de control federal.*

...”

En consecuencia, toda vez que en primera instancia corresponde a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales, esta dependencia del Ejecutivo Federal no es la competente para conocer de la inconformidad promovida por la empresa **DYNA TOP, S.A. DE C.V.** contra actos de la Licitación Pública Internacional Abierta No. **LA-931007985-I2-2011**, pues como se arguyó con antelación, las autoridades competentes para la administración, control y vigilancia de los recursos provenientes del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) son los entes públicos en las entidades federativas, en este caso, el Estado de Yucatán.

Es aplicable al caso concreto, la Tesis Jurisprudencial No. 293, visible a fojas 511 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Primera Parte, Tribunal en Pleno, que establece:

¹ Publicada en la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXV, abril de 2007, Novena Época.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

EXPEDIENTE No. 391/2011

RESOLUCIÓN: 115.5.

“AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite.”

Asimismo, es aplicable la Tesis relacionada con la Jurisprudencia No. 293, citada en el párrafo precedente, visible a fojas 513, que señala:

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.- Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el artículo 16 Constitucional.”

Por lo anterior, esta Dirección General es **legalmente incompetente** para conocer y resolver la presente instancia, razón por la cual, previa carpeta de antecedentes que se archive en esta Unidad Administrativa, **remítase** el original del expediente en que se actúa constante de **196 fojas útiles** a la **SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN**, para que en ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se

RESUELVE

PRIMERO. Esta Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas es **legalmente incompetente** para conocer y resolver la inconformidad planteada por la empresa **DYNA TOP, S.A. DE C.V.**

SEGUNDO. Remítase el expediente **391/2011**, constante de **196 fojas útiles** a la **SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN**, para que en el ámbito de sus atribuciones resuelva lo que en derecho corresponda, previa carpeta de antecedentes que se deje en el archivo de esta Dirección General.

