

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROVERSIAS Y
SANCIONES EN CONTRATACIONES PÚBLICAS

EXPEDIENTE No. 466/2013

SFP

SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA



[REDACTED]
VS
SERVICIOS DE SALUD DE SINALOA.

RESOLUCIÓN No. 115.5.2773

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano”

México, Distrito Federal, a quince de noviembre de dos mil trece.

Visto el estado procesal que guardan los autos del expediente al rubro citado, abierto con motivo del escrito de inconformidad promovido por el C. [REDACTED] en representación de [REDACTED] quien impugna el fallo emitido por los **SERVICIOS DE SALUD DE SINALOA**, en la licitación pública internacional No. LA-925006998-T32-2013, relativa a la **“ADQUISICIÓN DE EQUIPO E INSTRUMENTAL MÉDICO”, partidas 11 y 13”**, y:

RESULTANDO

PRIMERO. Mediante escrito remitido por el Sistema de Información Pública Gubernamental CompraNet el trece de septiembre de dos mil trece y recibido en esta Dirección General el diecisiete siguiente, el C. [REDACTED], representante de [REDACTED], promovió inconformidad en contra de los **SERVICIOS DE SALUD DE SINALOA**, por actos derivados de la licitación pública internacional No. LA-925006998-T32-2013, convocada para la **“ADQUISICIÓN DE EQUIPO E INSTRUMENTAL MÉDICO”, partidas 11 y 13”**.

SEGUNDO. Por proveído 115.5.2171 de veintitrés de septiembre de dos mil trece, se requirió a la convocante informara lo siguiente:

1. Origen y naturaleza de los recursos económicos utilizados en la licitación pública internacional **No. LA-925006998-T32-2013**.
2. Monto económico autorizado y en su caso el adjudicado;
3. Estado actual del procedimiento, así como los datos generales del licitante que resultara ganador en el concurso de que se trata.
4. Informara si tanto la empresa inconforme como la tercero interesada ocurrieron al procedimiento licitatorio en propuesta conjunta.
5. Precisara si el carácter de la licitación **No. LA-925006998-T32-2013** es internacional abierta o internacional bajo la cobertura de tratados.

6. Se pronunciara sobre la procedencia de decretar la suspensión del acto impugnado.

Al respecto, se tiene que la información solicitada fue rendida por los **SERVICIOS DE SALUD DE SINALOA** mediante oficio recibido en esta Dirección General el dos de octubre de dos mil trece, comunicando:

1. Que los recursos económicos empleados en la licitación pública internacional bajo la cobertura de tratados No. LA-925006998-T32-2013 son federales, derivados del Presupuesto de Prevención y Promoción al 20% de la Comisión Nacional del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), correspondiente al Anexo IV del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.
2. Que el monto económico **autorizado** para la licitación pública de que se trata, fue de \$ [REDACTED], y el adjudicado de [REDACTED].
3. Respecto al estado actual del procedimiento licitatorio se informa que el treinta de agosto de dos mil trece se llevó a cabo el fallo, resultando adjudicada la [REDACTED], de quien proporcionó sus datos.
4. Precisa que el carácter de la licitación No. LA-925006998-T32-2013 es Pública Internacional Presencial Bajo la Cobertura de Tratados.
5. Respecto a la conveniencia de decretar la suspensión en el procedimiento licitatorio que nos ocupa, señala que no es procedente, en razón de que sí se afectaría el interés social y el orden público, ya que la sociedad está interesada en que no se interrumpa la prestación de servicios médicos.

TERCERO. En razón de la información anterior, se turnaron los autos del expediente al rubro citado para dictar la resolución correspondiente, la cual se emite al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS:

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 [REDACTED], contra actos de

los **SERVICIOS DE SALUD DE SINALOA**, derivados de la licitación pública internacional No. LA-925006998-T32-2013.

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 134 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:*

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 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:*

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

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, los **SERVICIOS DE SALUD DE SINALOA** en su oficio anexo al informe previo recibido el dos de octubre de dos mil trece (fojas 37 a 38), manifestaron en esencia lo siguiente:

[...]

Exp. N° 466/2013

Vs

Servicios de Salud de Sinaloa.

Oficio: [REDACTED]

Culiacán Rosales, Sinaloa, a 01 de octubre de 2013.

[...]

PRIMERO. El origen y la naturaleza de los recursos económicos autorizados para la licitación pública internacional presencial No.LA-925006998-T32-2013 impugnada corresponden al presupuesto de prevención y promoción al 20% de la COMISIÓN NACIONAL del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) de conformidad a las fuentes de financiamiento correspondiente al ANEXO IV de conformidad al artículo 44, fracción III, incisos c) del PEF 2012, el estado destinara 20% de los recursos de la cuota social y aportación solidaria federal para financiar acciones de promoción, prevención y detección oportuna de enfermedades contenidas en el CAUSE y que tiene sustento el convenio-AFASPE-SIN/2012 y sus respectivos modificatorios. De conformidad al marco jurídico establecido en la ley General de Salud, en su título tercero Bis, correspondiente a la Protección social en Salud, artículos 77 bis 1, 77 bis 2, 77 bis 5, 77 bis 6, 77 bis 16, 77 bis 32 fracción II el cual dicta que recibidos los recursos federales por los estados y el distrito federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna a los gobiernos de los estados. De igual forma el reglamento de la ley general de Salud (sic) en su artículo 77 dicta que las erogaciones del gobierno federal relacionada con el sistema deberán estar específicamente identificadas en el presupuesto autorizado por la secretaría, cuyo sistema estará sujeto a los artículos 77 bis, 16 y 77 bis 32 de la ley.

De igual forma lo expuesto en el reglamento (sic) de la Ley General de Salud en materia de protección social en salud artículos 12, 13, 14, 15, 16, 127 (sic), 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 333 (sic), 34, 35, 36, 37, 57, 71, 72, 73, 74, 75, 81, 138, 139 y 140.

[...]"

Para acreditar que los recursos económicos empleados en la licitación pública impugnada ante la presente instancia, corresponden al **seguro popular**, se tiene que la misma convocante lo manifestó en las fojas 37 y 38 como se dijo anteriormente; además, de que remitió en su informe previo diversas constancias, a saber, como el "ANEXO II y III-2012", relativos al Acuerdo de Coordinación para el Establecimiento del Sistema de Protección Social en Salud y el Acuerdo de

Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud y el Estado de Sinaloa, para la Ejecución del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), mismos que obran a fojas 73 y 74 de autos.

Por lo anterior, está acreditado que los recursos económicos autorizados para la licitación pública internacional No. LA-925006998-T32-2013 impugnada corresponden al **Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)**, lo cual encuentra 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.

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 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)”*

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

Aunado a 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 las condiciones anteriormente expuestas, se determina que al establecerse en los diversos ordenamientos legales señalados con antelación que el control, supervisión y gasto de los recursos económicos se confiere a las Entidades Federativas, o en su caso, al Gobierno del Distrito Federal, ello comprende también a la inconformidad que constituye, entre otros, un medio de control de legalidad en el régimen de contrataciones públicas del Estado.

Es decir, al disponerse tanto en la Ley General de Salud, y su Reglamento, como también en las Reglas de Operación del Contrato Fideicomiso Sistema de Protección Social, que los recursos económicos transferidos a los Estados o al Distrito Federal serán controlados y supervisados internamente por sus respectivos Gobiernos, es incuestionable que ello comprende también a la instancia de inconformidad al tratarse de un medio de control de legalidad respecto a los procedimientos de contratación que celebra el Estado, toda vez que donde la Ley no distingue no cabe lugar a la distinción.

En ese sentido, la Secretaría de la Función Pública, por conducto de la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, no puede ir más allá de la competencia que le otorgan su Reglamento Interior, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley General de Salud en lo que respecta a la naturaleza de los recursos.

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 [REDACTED], [REDACTED], contra actos de la licitación pública internacional No. LA-925006998-T32-2013,

pues como se expuso 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 las entidades federativas, en este caso, el Gobierno del Estado de Sinaloa.

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:

“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 391 **fojas útiles** a la **SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE SINALOA**, 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

SEGUNDO. Remítase el expediente **466/2013**, constante de **391** fojas útiles a la **SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE SINALOA**, 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.

TERCERO. La presente resolución puede ser impugnada por las partes a través del **Recurso de Revisión** previsto en el párrafo último del artículo 74 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, o en su caso, ante las instancias jurisdiccionales competentes.



**LIC. [REDACTED] DIRECTOR JURÍDICO Y DE NORMATIVIDAD DE LOS
SERVICIOS DE SALUD DE SINALOA.-** Cerro de Montebello, número 150, Fraccionamiento Montebello, C.P.
80227, Culiacán, Sinaloa. Tel: 01 (759) 2500.

C. REPRESENTANTE LEGAL.- [REDACTED].- [REDACTED]

**C. [REDACTED].- COORDINADOR DE CONTRALORÍA.- UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y
RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA.-** Avenida Insurgentes s/n 1er piso,
Centro Sinaloa, C. P. 80129, Culiacán, Sinaloa. Tel: 01 (667) 714-71-77, 01 (667) 758-53-00 Ext. 1933

OPO/gjc

“En términos de lo previsto en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión se suprimió la información considerada como reservada y confidencial en concordancia con el ordenamiento citado.”

