

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

EXPEDIENTE No. 512/2013

SFP

SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA



████████████████████
VS
SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE PUEBLA.

RESOLUCIÓN No. 115.5. 2731

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

México, Distrito Federal, a ocho 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. ██████████ en representación de ██████████, quien impugna el fallo emitido por los **SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE PUEBLA**, en la Licitación Pública Internacional Bajo la Cobertura de Tratados No. LA-921044966-T9-2013, relativa a la **“ADQUISICIÓN DE INSTRUMENTAL MÉDICO PARA EL HOSPITAL DE CHOLULA PARA LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE PUEBLA”**, y:

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Mediante escrito recibido en esta Dirección General el veintiséis de septiembre de dos mil trece, el C. ██████████, representante de ██████████, promovió inconformidad en contra de los **SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE PUEBLA**, por actos derivados de la Licitación Pública Internacional Bajo la Cobertura de Tratados No. LA-921044966-T9-2013, relativa a la **“ADQUISICIÓN DE INSTRUMENTAL MÉDICO PARA EL HOSPITAL DE CHOLULA PARA LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE PUEBLA”**.

SEGUNDO. Por proveído 115.5.2258 de treinta de septiembre de dos mil trece, se requirió a la convocante informara lo siguiente:

1. Origen y naturaleza de los recursos económicos utilizados en Licitación Pública Internacional Bajo la Cobertura de Tratados No. LA-921044966-T9-2013.
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. Se pronunciara sobre la conveniencia de decretar la suspensión del procedimiento impugnado.

6. La fecha de vigencia del contrato o fecha de entrega de los bienes objeto de la licitación de mérito.

Al respecto, se tiene que la información solicitada fue rendida por los **SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE PUEBLA**, mediante oficio recibido en esta Dirección General el cuatro 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-921044966-T9-2013 **son federales**, derivados del Ramo 12 de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.
2. Que el monto económico **autorizado** para la licitación pública internacional de que se trata, fue de [REDACTED] (cinco millones cuatrocientos cuarenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.)
3. Respecto al estado actual del procedimiento licitatorio, se informa que el diecinueve de septiembre de dos mil trece se celebró el acta de fallo, estableciéndose como fecha de formalización de los contratos el veintiséis siguiente; y que las empresas que resultaron adjudicadas fueron: [REDACTED]
[REDACTED], de quienes proporcionó sus datos.
4. Que tanto la empresa inconforme como las tercero interesadas no ocurrieron al procedimiento licitatorio de manera conjunta.
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 se afectaría la salud de los habitantes del Municipio de Cholula.
6. En cuanto a la vigencia de los contratos de la licitación pública de que se trata, informa que es del veintiséis de septiembre al treinta y uno de octubre de dos mil trece, y la fecha de entrega de los bienes objeto de los contratos, es dentro de los quince días naturales a la formalización de los mismos.

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 DEL ESTADO DE PUEBLA**, derivados de la Licitación Pública Internacional Bajo la Cobertura de Tratados No. LA-921044966-T9-2013.

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 DEL ESTADO DE PUEBLA**, en su oficio anexo al informe previo recibido el cuatro de octubre de dos mil trece (fojas 70 a 71), manifestaron en lo que interesa lo siguiente:

[...]

Con relación al informe solicitado en el punto TERCERO del referido Acuerdo; hago de su conocimiento lo siguiente:

- 1) **Que respecto al origen y naturaleza de los recursos económicos;** *provienen del Ramo 12 de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, canalizados al régimen estatal de Protección Social en Salud a través de los convenios de transferencia de recursos, radicados a los Servicios de Salud del Estado de Puebla, a través de acuerdos de gestión aprobados para diversas adquisiciones por el régimen de Protección Social en Salud, mismos que según los convenios federales no pierden su naturaleza federal; el cual consta en los memorándum DCP/SP/S/522/2013 y DRM/1760/2013, ambos de fecha 19 de agosto de 2013, signados por la Jefa del Departamento de Control Presupuestal de los Servicios de Salud del Estado de Puebla, por los que se otorga suficiencia presupuestal para ejercer los recursos durante el ejercicio y oficio número CNPSS/DGF/1900/2013 signado por el Director General de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, oficio de fecha 19 de agosto de 2013, suscrito por el gerente de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos SCN; y artículo 41 (dos hojas) del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2011. (Anexo 2).*

[...]

Para acreditar que los recursos económicos empleados en la licitación pública impugnada ante la presente instancia, corresponden al **seguro popular**, la convocante remitió en su informe previo diversas constancias, a saber el oficio número DCP/SP/S/522/2013 de diecinueve de agosto de dos mil trece, suscrito por la Jefa del Departamento de Control Presupuestal de los Servicios de Salud del Estado de Puebla, el cual se transcribe a continuación lo conducente:

“En atención a su oficio No. [REDACTED], mediante el cual solicita suficiencia Presupuestal por importe de [REDACTED] para la Adquisición de Instrumental Médico y de Laboratorio para el Hospital de Cholula, informo a Usted que se otorga Suficiencia solicitada, como se enuncia a continuación:

Programa	Requisición	Partida	Concepto	Importe	Recurso
3.46	107/2013	5320	Instrumental Médico y de Laboratorio		Fondo de Previsión Presupuestal 2013

(...)"

Por lo anterior, está acreditado que los recursos económicos autorizados para la Licitación Pública Internacional Bajo la Cobertura de Tratados No. LA-921044966-T9-2013, 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] contra actos de la Licitación Pública Internacional Bajo la Cobertura de Tratados No. LA-

921044966-T9-2013, 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 173 fojas útiles y carpeta anexa a la **SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE PUEBLA**, 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 **512/2013**, constante de **173** fojas útiles y carpeta anexa a la **SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE PUEBLA**, 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.



C. [REDACTED].- DIRECTOR DE OPERACIÓN DE INFRAESTRUCTURA.-
SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE PUEBLA.- Calle 5 B Sur, número 4302, primer Piso, Colonia
[REDACTED].

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

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

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

C. [REDACTED].- TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL
GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA.- Boulevard Atlixcayotl 1101 Reserva Territorial Atlixcayotl, Col.
Concepción Las Lajas, Puebla C.P. 72190, Centro Integral de Servicios (CIS), Edificio Ejecutivo
Tercer Piso Tel. (222) 3034600.

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.”

