

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

EXPEDIENTE No. 754/2013

SFP

SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA



**ECARESOF MÉXICO, S.A. DE C.V.
VS**

**OFICIALÍA MAYOR DEL GOBIERNO DEL DISTRITO
FEDERAL**

RESOLUCIÓN No. 115.5.488

México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil catorce.

Visto el estado procesal que guardan los autos del expediente al rubro citado, abierto con motivo del escrito de inconformidad del C. [REDACTED] en representación de **ECARESOF MÉXICO, S.A. DE C.V.**, quien impugna la convocatoria y las juntas de aclaraciones emitidas por la **OFICIALÍA MAYOR DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, en la licitación pública nacional presencial número **LA-909014968-N01-2013**, celebrada para la **“CONTRATACIÓN DE SERVICIO PARA LA IMPLANTACIÓN Y PUESTA EN OPERACIÓN DEL “SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN MÉDICA E INFORMACIÓN HOSPITALARIA” (SAMIH) CON EXPEDIENTE CLÍNICO ELECTRÓNICO EN LA SECRETARÍA DE SALUD DEL DISTRITO FEDERAL”**, y:

RESULTANDO

PRIMERO. Mediante escrito recibido en esta Dirección General el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, el C. [REDACTED], representante legal de **ECARESOF MÉXICO, S.A. DE C.V.**, promovió inconformidad en contra de la **OFICIALÍA MAYOR DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, por actos derivados de la licitación pública nacional presencial número **LA-909014968-N01-2013**, convocada para la **“CONTRATACIÓN DE SERVICIO PARA LA IMPLANTACIÓN Y PUESTA EN OPERACIÓN DEL “SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN MÉDICA E INFORMACIÓN HOSPITALARIA” (SAMIH) CON EXPEDIENTE CLÍNICO ELECTRÓNICO EN LA SECRETARÍA DE SALUD DEL DISTRITO FEDERAL”**.

SEGUNDO. Por proveído 115.5.0016 de dos de enero de dos mil catorce, se requirió a la convocante informara lo siguiente:

1. Origen y naturaleza de los recursos económicos utilizados en Licitación Pública número **LA-909014968-N01-2013**;
2. Monto económico autorizado;
3. Estado actual del procedimiento licitatorio;

4. Informara si en su caso él o los terceros interesados acudieron en propuesta conjunta;
5. Informara la vigencia del servicio licitado
6. Se pronunciara sobre la procedencia de decretar la suspensión de los actos impugnados.

La información solicitada, fue rendida por la convocante **OFICIALÍA MAYOR DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, mediante oficio recibido en esta Dirección General el catorce de enero de dos mil catorce, comunicando al respecto lo siguiente:

1. Que los recursos son de origen **federal** ramo 12, Salud, **Programa Seguro Popular**.
2. Que el monto económico autorizado es de \$231,000,000.00 (doscientos treinta y un millones de pesos 00/100 M.N.) y el adjudicado es \$229,998,261.00 (doscientos veintinueve millones novecientos noventa y ocho mil doscientos sesenta y un pesos 00/100 M.N.).
3. Que el treinta de diciembre de dos mil trece, se celebró el fallo, del cual resultó adjudicada la empresa TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V. en propuesta conjunta con EVERIS MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V., de las cuales proporcionó sus datos.
4. Que la empresa inconforme no presentó propuesta y que la persona moral que resultó adjudicada presentó propuesta conjunta.
5. Que el periodo de contratación es a partir del treinta de diciembre de dos mil trece hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil quince.
6. Que no esta de acuerdo con la conveniencia de dictar la suspensión, toda vez que se trata de un acto consumado.

TERCERO. Mediante oficio OM/DGRMSG/147/2014, recibido en esta Dirección General el veinte de enero de dos mil catorce, la convocante rindió su informe circunstanciado.

CUARTO. Por oficio OM/DGRMSG/216/2013, recibido en esta Dirección el veinticuatro de enero de dos mil catorce, el Director de Recurso Materiales y Servicios General de la Oficialía Mayor del

Gobierno del Distrito Federal realizó un alcance de los oficios por los que rindió sus informes previo y circunstanciado.

QUINTO. 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 **ECARESOF, S.A. DE C.V.**, contra actos de la **OFICIALÍA MAYOR DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, derivados de la licitación pública nacional presencial número **LA-909014968-N01-2013**.

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, la **OFICIALÍA MAYOR DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL** en el alcance a su informe previo agregó copia del oficio UDPSO/0666/2013 de veinte de septiembre de dos mil trece, mediante el cual el Director de Recurso Financieros, informa del otorgamiento de suficiencia presupuestal al Director de Recursos Materiales de la Secretaría de Salud, el cual se transcribe a continuación en lo conducente:

[..]

OTORGAMIENTO DE SUFICIENCIA PRESUPUESTAL

Fecha: 20 de septiembre de 2013.
Oficio: UDPSO/0666/2013



LIC. ADRIÁN MERCADO ZEPEDA
DIRECTOR DE RECURSOS MATERIALES
PRESENTE

ING. ALBERTO ENRIQUE RASO CANO
DIRECTOR DE SISTEMAS INSTITUCIONALES Y COMUNICACIONES
PRESENTE

De acuerdo a la transferencia presupuestal C 26 CO 01 4463 presentada ante la Dirección General de Egresos, se otorga la siguiente suficiencia presupuestal:

SOLICITANTE	CONCEPTO	PARTIDA	IMPORTE
DIR. REC. MATERIALES. DIR DE SIST. INSTIT. Y COMUN. FECHA: 20 DE SEP 2013	PARTIDA 3331: Servicios de Consultoría administrativa, procesos, técnica y en tecnologías de la información. Para la implementación y Administración del Sistema de Administración Médica e Información Hospitalaria con expediente clínico electrónico (SAMIH). Los Recursos solicitados se encuentran en la Cuenta No. 242918 del CI Banco.	3331	\$231,000,000.00

SUFICIENCIA OTORGADA

CONCEPTO	CLAVE PRESUPUESTAL											IMPORTE
	FI	F	SF	AI	TR	FF	PDA	OR	TG	DI	DG	
PARTIDA 3331: Servicios de Consultoría administrativa, procesos, técnica y en tecnologías de la información. Para la implementación y Administración del Sistema de Administración Médica e Información Hospitalaria con expediente clínico electrónico (SAMIH). Los Recursos solicitados se encuentran en la Cuenta No. 242918 del CI Banco.	2	3	5	002	6	16	3331	1	1	1	00	\$231,000,000.00
TOTAL												\$231,000,000.00

RECURSOS SEGURO POPULAR

OBSERVACIONES : AL enviar el contrato a la codificación presupuestal deberá anexar copia de esta suficiencia.

[...]"

Por otra parte, mediante oficio SSDF/Director General Adjunto/0886/13, el Director General de Administración de la Secretaría de Salud, solicita autorización de recursos a la Subsecretaría de Egresos, mismo que en la parte que interesa señala:



*“México, D.F. a 8 de noviembre de 2013.
SSDF/Director General Adjunto/0886/13
Asunto: Se solicita autorización para realizar
el Proyecto Multianual Sistema de
Administración Médica e Información (SAMIH).*

*Lic. Victoria Rodríguez Ceja
Subsecretario de Egresos
Presente.*

De conformidad con el artículo 46 de la Ley del Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, así como del numeral 142, Apartado B, Sección Tercera, Capítulo VII, Título III, del Manual de Reglas y Procedimientos para el Ejercicio Presupuestario de la Administración Pública del Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial el 31 de diciembre de 2009 y 4 de diciembre de 2012, respectivamente, atentamente me permito someter a su consideración el presente proyecto multianual denominado “Proyecto Multianual Sistema de Administración Médica e Información Hospitalaria (SAMIH)”, el cual permitirá modernizar el sistema de información hospitalaria del Distrito Federal e implementar el expediente clínico electrónico, como un aspecto clave de la informática médica en beneficio del sistema de salud local, cuyo costo para el periodo del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2015, es de 231.0 millones de pesos.

...

*Es conveniente mencionar que el presente proyecto de inversión multianual tendrá un efecto positivo para la Secretaría de Salud, por la modernización tecnológica que ello implica, para la población objetivo y en las finanzas de esta dependencia, considerando que se trata de recursos de carácter federal provenientes del **Programa de Seguro Popular**, los que se encuentran depositados en CIBanco en la cuenta número 242918.*

...

*Atentamente
El Director General
Lic. Manuel Fernando Loría Regil”*

Por lo anterior, está acreditado que los recursos económicos autorizados para la Licitación Pública Nacional Presencial No. **LA-909014968-N01-2013** 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)”

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

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

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 **ECARESOFT MÉXICO, S.A. DE C.V.** contra actos de la Licitación Pública Nacional Presencial número **LA-909014968-N01-2013**, 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 Distrito Federal.

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 **(714) ciento veintiún fojas útiles** a la **CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL**, 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 **ECARESOF MEXICO, S.A. DE C.V.**

SEGUNDO. Remítase el expediente **754/2013**, constante de 714 fojas útiles y carpeta anexa a la **CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL**, 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.

CUARTO. Notifíquese, y en su momento archívese el expediente al rubro citado como asunto definitivamente concluido.

SFP

SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA



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

EXPEDIENTE No. 754/2013

115.5.488

-14-

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

