

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN CON PUNTO DE ACUERDO RELATIVO AL FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS QUE REALIZAN LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, ENTIDADES ESTATALES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, le fue turnada para su análisis y dictamen correspondiente la Proposición con Punto de Acuerdo relativo al fortalecimiento de los procesos de adquisición de bienes y servicios que realizan las dependencias del Poder Ejecutivo, entidades estatales y órganos autónomos, a cargo de la Diputada Rosa Alba Ramírez Nachis, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

La Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1, fracción VI y 180 numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, procedió a la elaboración del presente dictamen, de conformidad con la siguiente:

METODOLOGÍA

Esta Comisión, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I.- En el apartado de “**ANTECEDENTES**” se indica la fecha de recepción ante el Pleno de la Cámara de Diputados y del recibo del turno en la Comisión para su análisis y dictaminación.

II.- En el apartado denominado “**CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN**” se resume el objetivo de la propuesta enunciada.

III.- En el apartado “**CONSIDERACIONES**”, las y los integrantes de esta Comisión dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.

ANTECEDENTES

I.- Con fecha 2 de febrero de 2017, la Diputada Rosa Alba Ramírez Nachis, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentó ante el pleno la Proposición con Punto de Acuerdo relativo al fortalecimiento de los procesos de adquisición de bienes y servicios que realizan dependencias del Poder Ejecutivo, entidades estatales y órganos autónomos.

II.- En esa misma fecha, la Proposición citada se publicó en la Gaceta Parlamentaria, año XX, número 4712-VII.

III.- Con fecha 7 de febrero de 2017, la Mesa Directiva turnó a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la LXIII legislatura de la H. Cámara de Diputados para su análisis y dictamen.

CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN

I. La propuesta de la Diputada es la siguiente:

Exhortar al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social a que haga públicas las estrategias y acciones que se tienen establecidas para fortalecer los procesos de adquisición de bienes y servicios que limiten comportamientos inusuales o sospechosos entre oferentes en favor de la cultura de la legalidad al interior del Instituto.

Exhortar a la Secretaría de la Función Pública a hacer públicas las estrategias y acciones integrales que se han instrumentado para fortalecer los esquemas de supervisión de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios en el Poder Ejecutivo, de los órganos autónomos y de cada ente público del sector paraestatal, a fin de preservar la legalidad de la gestión pública, combatir la corrupción y consolidar la transparencia y la rendición de cuentas.

Exhortar al auditor superior de la Federación que de acuerdo a sus atribuciones considere en su Plan Anual de Auditorías la revisión financiera a las adquisiciones de bienes y servicios en la delegación estatal del IMSS Jalisco de los ejercicios 2010 a 2016 a fin que de emita una opinión sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables.

II. La Diputada justifica su propuesta bajo los siguientes argumentos:

“En nuestro país, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se norman por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su vez, se regulan de manera particular por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público que

entre muchos aspectos busca asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Año con año, el volumen de adquisiciones del gobierno federal es grande, y es del dominio público que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se ubica entre las dependencias e instituciones con mayor volumen de compra.

Para entender la magnitud de las compras del IMSS sólo debemos remitirnos a lo descrito en el Programa Institucional del IMSS 2014-2018, donde esta institución tiene la responsabilidad de brindar “salud y seguridad social a 58 millones de derechohabientes y de 12 millones de beneficiarios del Programa IMSS-Oportunidades. En un día típico, el IMSS atiende cerca de 500 mil consultas; 200 mil niños en sus guarderías; 50 mil urgencias; y cuatro mil intervenciones quirúrgicas diarias. En gran medida esto se consigue por el esfuerzo y compromiso de los 428 mil trabajadores: médicos, enfermeras y personal administrativo, que día a día operan las casi seis mil unidades médicas de este instituto.”

De la revisión de la evolución presupuestal 2014-2015 del IMSS tomando como fuente la información de la Cuenta Pública que reporta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se conoció que:

a) El IMSS ejerció 3 mil 416 millones 138 mil 117 más a lo presupuestado al inicio de 2014 que totalizó 476 mil 960 millones 996 mil 89 pesos.

b) En 2015, el instituto nuevamente ejerció 23 mil 874 millones 482 mil 448 pesos más a lo presupuestado al inicio de ese año.

De la revisión de las cifras 2014-2015, se identificó que es una limitante de la transparencia el hecho que el IMSS presente información financiera consolidada e impida conocer la real situación financiera y operacional de cada una de las delegaciones a nivel nacional, lo que ha provocado históricamente que se limite el conocimiento de cómo es que el Instituto ejerció el recurso financiero bajo la premisa de disciplina y eficiencia presupuestaria en cada delegación y a su vez, si su actuar benefició la conservación de las instalaciones del IMSS en términos generales.

La evolución del 2016 no fue posible conocerla ya que en el Portal de Obligaciones de Transparencia-IMSS en el numeral IX Presupuesto Asignado-Ejercido señala que la “Institución no tiene sitio de internet de Presupuesto” ni “...Sitio de internet de asignación” y debido a que la publicación de la Cuenta Pública 2016 la reporta la SHCP, en su portal electrónico, hasta abril de 2017.

No obstante lo anterior, el IMSS presentó el Informe al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión 2015-2016, en el que señaló “que entre las medidas para mejorar los servicios de apoyo a la atención y el otorgamiento de servicios médicos se cuidaron los procesos de contratación con un enfoque transparente y de mejores compras para racionalizar el gasto” y destacó que seguiría “encontrando esquemas de operación que le den día a día sustentabilidad financiera, espacios de mejora operativa, de eficiencia y mejores resultados en la recaudación, en la

administración de los recursos financieros, en la contratación de bienes y servicios, y en el uso cada vez más eficiente de esos bienes y servicios”.

No obstante esas buenas intenciones no fueron cumplidas en Jalisco, ya que fue del dominio público la información publicada en la primera plana del Diario Mural , periódico de circulación regional, el lunes 23 de enero de 2017, donde se desplegó un encabezado en los siguientes términos “Tienen su favorita en el IMSS Jalisco” y continuó diciendo “proveedores inconformes señalan que los contratos que se firman en la delegación del IMSS Jalisco están arreglados”, haciendo mención del caso de la ciudadana Gabriela Tovar Covarrubias, favorecida con 52 por ciento de las licitaciones de esa delegación por un monto de 121 millones 25 pesos.

Este hecho como tal refleja una problemática sistemática en el proceso de adquisiciones en la Delegación del IMSS Jalisco, lo cual se agrava al no existir información con ese nombre en el apartado de consulta de contratos en el Portal de Obligaciones de Transparencia–IMSS.

Con harás de buscar alguna información que ofreciera mayores elementos sobre lo expresado por el Diario Mural, identifique en Compranet , portal electrónico del gobierno federal que concentra información de procesos de adquisición, los procesos de adquisiciones de la Delegación Estatal en Jalisco del IMSS.

Compranet señala que la ciudadana Gabriela Tovar Covarrubias, de 2011 a 2016, registró la celebración de 31 contratos celebrados con la Jefatura del departamento de Adquisiciones de Bienes y Contratación de Servicios adscrita a la Coordinación Delegacional de Abastecimiento y Equipamiento de la Jefatura de Servicios Administrativos de la Delegación Estatal en Jalisco del IMSS por 138 millones 367 mil 086.48 pesos sin IVA, correspondientes 22 a procesos de licitación pública por 126 millones 175 mil 345.30 pesos y 9 por proceso de adjudicación directa por 12 millones 191 mil 741 pesos sin IVA.

Sin ser experta en la materia llamó mi atención que en los procesos de adquisiciones descritos en favor de la ciudadana Gabriela Tovar Covarrubias invariablemente dejó de asistir algún representante del Órgano Interno de Control del IMSS, quién sería una pieza clave para dar validez de la legalidad del proceso y del cumplimiento irrestricto de la normatividad aplicable.

Por igual, es notorio que en los procesos licitatorios en los que participa Gabriela Tovar Covarrubias son muy pocos los proveedores que se inscriben, sin que se pudiera identificar los motivos por los cuales la delegación estatal en Jalisco del IMSS no encuentra alternativas a lo descrito.

Lo expresado demuestra que las decisiones tomadas por la delegación estatal en Jalisco del IMSS incumplen las premisas de racionalizar y optimizar el gasto administrativo y de operación sin que fuera posible identificar información pública que justifique sus fallos bajo el argumento de búsqueda consolidadas de compras con otras delegaciones sin éxito o en el caso de refacciones especializadas búsqueda de alternativas para fomentar que nuevos competidores participen en los procesos de adquisición y se logren mejores precios.

Con los elementos de juicio descritos queda la duda si la delegación en Jalisco del IMSS en los procesos que declaró ganadora a Gabriela Tovar Covarrubias debió realizar una segunda convocatoria a la licitación pública al mantenerse los requisitos y el carácter de la primera convocatoria a la licitación pública fomentando así la participación de nuevos actores y búsqueda de mejores precios; o bien, proceder hacer modificaciones a los requisitos iniciales y realizar una nueva convocatoria a licitación pública o determinar, sin remedio una proceso de adjudicación directa. Lo que es claro que el factor tiempo, no puede ser una limitante ya que no fue señalado en los documentos que amparan los procesos que originaron los 31 contratos para esta persona.

De igual manera no existe información pública que permita conocer si una vez adjudicados los procesos de adquisiciones no presentaron demoras en la entrega de la materia de los contratos y si no existieron demoras que implicaran retrasos y gastos adicionales al IMSS.

Lo que es cierto que en estos procesos, principalmente en los licitatorios, no existe evidencia de la participación de testigos sociales siendo estos de mucha valía en todo el proceso de compras, destacándose su relevancia en el evento de la evaluación de las propuestas y fallo ya que brindan legitimidad al resultado final de todo el proceso.

Todo lo anterior, deja duda sobre el cumplimiento de la ciudadana Gabriela Tovar Covarrubias como una proveedora que generó al Instituto Mexicano del Seguro Social la experiencia comercial y técnica necesaria que genere expectativas de ahorro y garantía de cumplimiento requerida por la unidad convocante y que los servidores públicos de la delegación estatal en Jalisco del IMSS cumplieron con su responsabilidad que les confiere su responsabilidad.”

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- La Cámara de Diputados es competente para conocer la propuesta que nos ocupa, de acuerdo con lo que establecen el artículo 77, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 158 numeral 1, fracción IV y 159 del Reglamento para la Cámara de Diputados con relación al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos.

SEGUNDA.- En términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Asimismo, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

TERCERA.- La Diputada proponente hace mención de la publicación del diario Mural¹ que afirma que cuando se trata de comprar refacciones para equipos médicos y de servicios hospitalarios, el área de Conservación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) Jalisco tiene una proveedora que en los últimos cinco años ha conseguido importantes contratos.

Gabriela Tovar Covarrubias, persona física que entre 2012 y 2016 fue favorecida con el 52 por ciento del monto de las licitaciones, al obtener 121 millones 25 mil pesos de los 229 millones 382 mil contratados.

Concluye que aunque existen otros proveedores que recurrentemente ganan las licitaciones públicas, como Electromedicina de Jalisco SA de CV, Marco Polo Apis Díaz, Manuel Maldonado Sandoval y Francisco Javier Carrillo Gutiérrez, es Tovar Covarrubias quien gana los concursos por los montos más atractivos.

1. Jaime, Mariana, Tienen su favorita en el IMSS Jalisco, Mural, 24 enero 2017, Disponible para consulta. <http://guadalajaraenred.mx/favorita-en-imss-jalisco/>



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN CON PUNTO DE ACUERDO RELATIVO AL FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS QUE REALIZAN LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, ENTIDADES ESTATALES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS.

CUARTA.- La Comisión que dictamina realizó la búsqueda sobre las contrataciones realizadas por el IMSS² y Gabriela Tovar Covarrubias en el portal de transparencia dando cuenta que se identificaron más contratos de los mencionados por la diputada proponente, siendo un total de 253, en las entidades federativas de Guadalajara, Jalisco y Nayarit, Tepic, que datan desde 1999 hasta 2016. En efecto, más de la mitad de dichos contratos (137) se dieron en el periodo 2010 a 2016 y que implican todos los procedimientos de contratación que permite la legislación, es decir, dichas relaciones se formalizaron a través de licitaciones públicas nacionales, licitaciones públicas internacionales, invitación a tres personas, adjudicación directa y “otros”, referidos como contrato por monto o pedido de compra consolidada.

Lo anterior, llama significativamente la atención pues en lo individual, los contratos varían entre 290 y 17, 878, 663,90 pesos, además de que al tratar de revisar los documentos de dichos contratos, éstos no se encuentran disponibles o el link consultado arroja la siguiente leyenda: “*No route to host*”.

La Diputada proponente, con base en el cuarto Informe del Ejecutivo Federal resalta que el IMSS reporta que ha cuidado los procesos de contratación con transparencia y racionalización del gasto.

QUINTA.- Transparencia y rendición de cuentas son temas de particular interés para esta Comisión que ha tratado de homologar la legislación con la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 que contempla el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos,

².<http://portaltransparencia.gob.mx/buscador/search/search.do?query=gabriela+tovar+covarrubias&idDependenciaZoom=641&method=search&siglasDependencia=IMSS&idFraccionZoom=XIII&searchBy=0>

fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

En este sentido, el IMSS es sujeto obligado a publicar y mantener actualizada toda la información, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, de por lo menos, los temas, documentos y políticas que enuncia el artículo 70, fracciones XXVII y XXVIII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

“XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;

XXVIII. La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:

- 1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;*
- 2. Los nombres de los participantes o invitados;*
- 3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;*
- 4. El Área solicitante y la responsable de su ejecución;*
- 5. Las convocatorias e invitaciones emitidas;*
- 6. Los dictámenes y fallo de adjudicación;*
- 7. El contrato y, en su caso, sus anexos;*
- 8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;*
- 9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;*
- 10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;*
- 11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;*
- 12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;*
- 13. El convenio de terminación, y*
- 14. El finiquito;*

b) De las adjudicaciones directas:

- 1. La propuesta enviada por el participante;*
- 2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;*

3. *La autorización del ejercicio de la opción;*
4. *En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;*
5. *El nombre de la persona física o moral adjudicada;*
6. *La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;*
7. *El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;*
8. *Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;*
9. *Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;*
10. *El convenio de terminación, y*
11. *El finiquito”*

SEXTA.- Con independencia de las funciones de fiscalización que constitucionalmente tiene la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para evaluar los resultados de la gestión financiera sobre los recursos federales que se destinen y ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, es la Secretaría de la Función Pública (SFP) la encargada de establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez.

En este tenor, la SFP también puede fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la finalidad de identificar si se cumplen con las normas y disposiciones en estas materias.³

En razón de lo analizado y expuesto, esta representación considera que es de aprobarse la propuesta de exhorto incluyendo un acuerdo en materia de transparencia con respecto

³. Artículo 37, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN CON PUNTO DE ACUERDO RELATIVO AL FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS QUE REALIZAN LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, ENTIDADES ESTATALES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS.

a la publicación de los contratos y por lo tanto, somete a consideración de la soberanía plenaria de esta Cámara el siguiente Proyecto de:

ACUERDO

PRIMERO. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta de forma respetuosa al Instituto Mexicano del Seguro Social a través de las Delegaciones Estatales o Regionales respectivas que haga públicos los documentos de los contratos que ha suscrito con Gabriela Tovar Covarrubias a través del portal de obligaciones de transparencia.

SEGUNDO.- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta de forma respetuosa al Instituto Mexicano del Seguro Social, en el ámbito de sus competencias, a que haga públicas las estrategias y acciones que se tienen establecidas para fortalecer los procesos de contrataciones públicas de bienes y servicios en favor de la cultura de la legalidad.

TERCERO.- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta de forma respetuosa a la Secretaria de la Función Pública a hacer públicas las estrategias y acciones integrales que se han instrumentado para mejorar las condiciones de contrataciones públicas, en el ámbito de sus competencias, conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 27 de abril de 2017.

Por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción