

Referencia: “Aviso mediante el cual se da a conocer la liga electrónica que redirige a Lineamientos para los procedimientos de contratación consolidada y/o distribución de medicamentos, material de curación e insumos para la salud¹”.

Mediante Aviso publicado el día de hoy en el Diario Oficial de la Federación, se dieron a conocer los “Lineamientos para los procedimientos de contratación consolidada y/o distribución de medicamentos, material de curación e insumos para la salud” (en adelante “Lineamientos Birmex”) emitidos por Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. (Birmex), en torno a los cuales se comenta lo siguiente:

I. Nota previa.

Existe un error² en la publicación, en tanto contiene dos enlaces para remitir a los referidos lineamientos, sin embargo uno de ellos remite a lineamientos que han sido abrogados y el otro remite a los nuevos lineamientos. El enlace correcto es el siguiente: <https://www.dof.gob.mx/2024/SALUD/LINEAMIENTOS-PARA-LOS-PROCEDIMIENTOS-DE-CONTRATACION-CONSOLIDADA.pdf>

II. Antecedentes.

Los Lineamientos Birmex se emiten como consecuencia de la instrucción emitida por la Presidenta de México en el “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se instruye a la Secretaría de Salud, a Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V., al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Instituto Mexicano del Seguro Social y a Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar llevar a cabo las acciones que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2023”³ (“Acuerdo”), publicado el 29 de octubre de 2024.

Conforme a la instrucción presidencial, el mismo 29 de octubre la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitió los diversos “Lineamientos generales para llevar a cabo el procedimiento de contratación consolidada de medicamentos e insumos para la salud, para los ejercicios fiscales 2025 y 2026”⁴ (“Lineamientos SFP”).

¹ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5743145&fecha=15/11/2024#gsc.tab=0

² Sin perjuicio del error, en nuestro concepto esta clase de avisos son tanto inconstitucionales como ilegales, pues carecen de la debida certeza y seguridad jurídica respecto a su verdadero contenido, tanto actual como futuro, pues la publicación de una norma general en el Diario Oficial de la Federación debe ser completa, no una simple remisión a un enlace. De conformidad con el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo esta clase de normas deben ser publicadas en tal medio de difusión oficial para que produzcan efectos jurídicos.

³ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5741967&fecha=29/10/2024#gsc.tab=0

⁴ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5741965&fecha=29/10/2024#gsc.tab=0

Por lo anterior, ahora las compras consolidadas del sector público se realizarán, de conformidad con el Acuerdo, los Lineamientos SFP, así como con los Lineamientos Birmex (conforme a los principios y reglas establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento).

Sobre el contenido del Acuerdo y de los Lineamientos SFP, se puede consultar la nota elaborada por este despacho, visible en la liga:

[http://www.mgk.mx/files/pCambiosen la adquisicion de insumos para la Salud 2025 2026.pdf](http://www.mgk.mx/files/pCambiosen%20la%20adquisicion%20de%20insumos%20para%20la%20Salud%202025%202026.pdf)

III. Análisis de los Lineamientos Birmex.

Los Lineamientos Birmex establecen lo siguiente:

Generalidades del procedimiento de compra consolidada

- 1.** Los lineamientos abrogados eran obligatorios para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para el IMSS-Bienestar y para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Ahora se establece que en adición a tales entidades, también serán obligatorios para la Secretaría de Marina (SM), los Institutos Nacionales de Salud, los Hospitales Federales de Referencia y las demás Instituciones que presten servicios de salud que se consoliden⁵ previa consideración de la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud que es denominada por los propios lineamientos como la “Dependencia Coordinadora” (y a Birmex se le denominada la “Entidad Consolidadora”).
- 2.** Cuando se trate de insumos para la salud, las autoridades señaladas se encuentran obligadas a realizar en forma consolidada, la compra que organizará y llevará a cabo Birmex. Sin embargo, Birmex sólo ejecutará el procedimiento de contratación, en tanto a la Secretaría de Salud como Dependencia Coordinadora (a través de la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud) le corresponderá autorizar qué insumos serán objeto de adquisición.
- 3.** Se realizarán investigaciones de mercado para evaluar la clase de procedimiento de contratación por efectuar, sin embargo será responsabilidad de Birmex justificar la actualización de las excepciones a la licitación pública, es decir, determinar cuándo procede realizar procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o adjudicaciones directas.
- 4.** Aunque la adquisición de los insumos se realizará de conformidad con las claves del Compendio Nacional de Insumos para la Salud, Birmex sólo contemplará las claves que la Secretaría de Salud le indique y que estén comprendidas en el “catálogo de insumos para la compra consolidada” que realizará dicha Secretaría. Lo anterior implica que, al margen de los cuadros institucionales de las diversas dependencias y entidades del Sistema Nacional de Salud, Birmex sólo podrá realizar los procedimientos de contratación sobre las claves de los insumos que la Secretaría de Salud incluya en el referido catálogo y sobre el volumen que la misma Secretaría hubiese autorizado.

⁵ No se comprenden, entre otras instituciones, a la Secretaría de la Defensa Nacional, a Petróleos Mexicanos o a Servicios de Salud Estatales, sin embargo, tienen la opción de sumarse a la consolidación.

5. Birmex buscará “estandarizar” los requisitos técnicos, económicos, legales y administrativos para la presentación de proposiciones, así como los porcentajes para la aplicación de penas convencionales, deductivas y condiciones para la procedencia del pago (ello, si es bien regulado, podría ser benéfico en tanto uno de los grandes problemas de las consolidaciones eran los diversos requisitos y reglas establecidas por cada autoridad en lo particular, dificultando el cumplimiento contractual y generando incertidumbre jurídica en los proveedores). De hecho, los contratos y/o convenios tendrán que partir forzosamente de los modelos aprobados por la SFP en el módulo Compranet de nominado “*formalización de instrumentos jurídicos*”.

6. Al realizar investigaciones de mercado, Birmex podrá solicitar cotizaciones con una vigencia mínima de 60 días naturales.

7. Corresponde a la Secretaría de Salud (en coordinación con Birmex) autorizar que las autoridades a que se refiere el inciso 1) anterior puedan realizar adquisiciones de insumos para la salud fuera de consolidación.

Formalización de contratos

8. Birmex informará a las autoridades que participaron en la consolidación los resultados del fallo, en un plazo de 24 horas a través de la denominada “*Plataforma de compra consolidada del sector salud del Gobierno de México*”. A través de la misma plataforma también les notificará si existe alguna causal de excepción al procedimiento de licitación pública. Es así que Birmex, y no las autoridades participantes en la consolidación, quien determinará si licita, o bien realiza una invitación a cuando menos tres personas o adjudica directamente, lo que es una facultad considerable para Birmex, que puede ser benéfica si se utiliza para privilegiar la libre concurrencia y transparencia en licitaciones sobre las causales injustificadas de excepción a la licitación, pues lo cierto es que en los últimos meses Birmex ha optado por utilizar las cotizaciones de investigaciones de mercado para realizar adjudicaciones directas en sustitución de eventos licitatorios.

9. Se establece que es obligación de las autoridades que participaron en la consolidación solicitar a los proveedores la actualización de cumplimiento de obligaciones que requieran (como las fiscales a que se refiere el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación), pero no podrán solicitar documentos adicionales a los establecidos en la convocatoria o junta de aclaraciones (lo que resulta benéfico y es parte de la estandarización).

10. Las autoridades que participaron en la consolidación deben enviar a Birmex el contrato formalizado dentro de los 5 días hábiles posteriores al plazo máximo de formalización, lo que en principio es benéfico, en tanto agilizaría la formalización de los contratos, aunque la parte negativa podría ser que, ante la omisión de la autoridad, se pretendiese señalar injustificadamente al proveedor como el causante de la no formalización, lo que obliga a los proveedores a dejar constancia física y evidencia irrefutable de que los mismos buscaron formalizar el contrato en el plazo previsto para ello.

Es importante considerar que la falta de formalización de contratos por causas imputables al proveedor puede generar impedimentos para ser contratados, e incluso inhabilitaciones.

La celebración de convenios modificatorios también debe ser informada a Birmex en el mismo plazo de 5 días una vez formalizados, lo que implícitamente implica que las autoridades que participaron en la consolidación conservan las facultades para determinar la procedencia de una modificación contractual, no obstante deben informar con antelación a Birmex en los casos de ampliación.

11. Es responsabilidad de las autoridades que participaron en la consolidación administrar sus contratos, imponer penas y deducciones, hacer efectivas las garantías y realizar el pago. Sin embargo, Birmex es responsable del seguimiento de la distribución de los insumos para la salud, siendo obligación de las autoridades informar sobre las incidencias en la atención a la programación de entregas, lo que se realizará a través de la plataforma previamente mencionada (inciso 8 anterior).

Distribución

12. Existirán dos principales modalidades, la primera cuando se establezca en el contrato a Birmex como receptor de los insumos (en el Centro Federal y en el Nacional de Distribución conocidos como “CEFADIS” y “CENADI”), y la segunda cuando el receptor de los insumos sea la autoridad contratista en sus almacenes (y se regula el procedimiento en cada caso, en los numerales 6 y 7 de los Lineamientos Birmex).

Entonces, será en la primera modalidad donde Birmex podría tener una importante participación en tanto coordinará, dirigirá, supervisará e integrará toda actividad relacionada con la distribución del insumo, desde su recepción hasta su entrega, siendo el administrador de la cadena de suministro, actividades que se realizarán a través de la plataforma (en la segunda modalidad, las actividades, inventario y otras también serán registradas en la plataforma).

Lo anterior cuando menos otorgará mayor certidumbre al proveedor, pues en los últimos meses resultaba común que existiera contradicción entre las autoridades contratantes y Birmex en relación con la entrega de los insumos, ya fuera en los almacenes de Birmex, o bien directamente en los almacenes de las autoridades contratantes.

13. En el caso de la primera modalidad de distribución, las entregas se realizarán previa cita solicitada por el proveedor a Birmex a través de la plataforma, asignando la cita Birmex por tal vía. Ello podría ser benéfico, en tanto la plataforma dejará constancia de las solicitudes de cita y de su otorgamiento, pues hasta ahora en muchos casos se imponen penas convencionales o deducciones al pago por faltas de entrega o entregas parciales o tardías pero derivadas de causas imputables a los almacenes y no a los proveedores.

En el caso de la segunda modalidad, la recepción de los insumos se realizará de conformidad con lo establecido en el contrato, y en todo caso las autoridades deberán registrar las actividades en la plataforma.

14. Se regula una diversa modalidad de entrega de insumos en la denominada Megafarmacia, bajo tres supuestos posible coordinados por Birmex: i. Entrega desde la Megafarmacia a la autoridad contratante; ii. Entrega a través del sistema de compensación, mediante solicitudes internas entre las diversas autoridades que participaron en la consolidación; y, iii. Entrega directas al paciente.

Birmex facturará los servicios cuando sea el operador de la logística de entrega directamente a las autoridades que participaron en la consolidación.

15. Finalmente, se establece que Birmex supervisará la administración y operación de la Megafarmacia, cuyo objeto será contar con un inventario de seguridad para lograr el integral surtimiento de las recetas.

Se establece que tal Megafarmacia contará con un centro de atención para las solicitudes de los pacientes que sean usuarios de las autoridades consolidadas y exhiban la correspondiente receta médica con los requisitos legales aplicables, y que contará con representación de las diversas instituciones de salud y de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) para validar los registros sanitarios, realizar la búsqueda de los insumos para la salud en sus inventarios institucionales y, en su caso para notificar, a Birmex la no existencia del insumo solicitado para que se realicen las gestiones necesarias para su suministro.

Al margen de los beneficios que pudiera llegar a tener el mecanismo implementado para la Megafarmacia y aunque pareciera que en los casos de no existencia de un insumo solicitado implicaría la realización de gestiones para obtenerlo, no se considera que ello implique la adquisición del insumo más eficaz para determinado tratamiento y la libertad en la prescripción médica, siendo posible que internamente se instruya a las áreas requirentes y usuarias de las autoridades el limitar la prescripción a los insumos autorizados por la Secretaría de Salud en el catálogo de insumos para la compra consolidada.

Ciudad de México a 15 de noviembre de 2024