



Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de abril de 2020

Expediente 141/20

OPINIÓN TÉCNICO-JURÍDICA

Datos del solicitante:

Diputado Oscar González Yáñez, presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

Contenido de la solicitud:

El solicitante requiere opinión jurídica respecto de la iniciativa con *Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, propuesta por la diputada Solís Barrera María Marivel del Grupo Parlamentario MORENA.

Atribuciones del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP):

El CEDIP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y de Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, está facultado para emitir la presente opinión.

Alcance de la opinión jurídica:



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

Se encuentra delimitada, por lo dispuesto en el artículo 37 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y de Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, donde se establece que la información generada por los Centros de Investigación no puede contener ni sugerir recomendaciones de políticas públicas. Además, el artículo 35 del referido ordenamiento dispone que los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida a los Centros, deberá estar acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna.

I. ANTECEDENTES DE LA SOLICITUD

Mediante oficio sin referencia, de fecha 10 de abril de 2020, el diputado federal Oscar González Yáñez, presidente de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, presenta la referida solicitud, a través del Ing. Rafael Armando Arellanes Caballero, enlace técnico de dicha Comisión.

II. RESUMEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El decreto propuesto consiste en la adición y modificación de la fracción VI, del artículo 20, las fracciones I, III y VI del artículo 22 y la fracción XVI del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,¹ y se acompaña de un régimen transitorio de 2 artículos, con el que se pretende incorporar la figura de compras públicas de innovación en nuestro marco jurídico al establecer las normas que promoverán que las entidades e instituciones de la Administración Pública Federal aprovechen las soluciones desarrolladas por empresas de base tecnológica nacionales, así como apoyar a tecnólogos y emprendedores mexicanos a impulsar el desarrollo de innovación nacional en un marco de eficiencia, transparencia y austeridad republicana.

¹ En adelante LAASSP



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

En ese contexto, la iniciante señala que los cambios de la sociedad tienden de lo social hasta la fijación de los propios factores de producción, en ese sentido, uno de los ejes para el progreso y la mejora social, es con la irrupción de las tecnologías y la instalación de sus avances como medio para abandonar el estado de obsolescencia y fijar cambios sustanciales que consoliden un sistema social más acorde a las necesidades actuales, y en armonía con las nuevas tendencias de oferta y demanda que el mercado actual distingue.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt, define a la innovación como uno de los factores para el desarrollo social y se entiende como la “introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”.

En esa tesitura la diputada señala que, la innovación es un componente para el progreso social, así como el desarrollo económico, y que permite a la sociedad dotarse de mejores condiciones laborales, alimenticias y de salud, por lo que es protagonista del crecimiento de la sociedad, al aumentar su competitividad, y al generar condiciones para el desarrollo tecnológico, científico y productivo.

China es un ejemplo del ascenso en materia de innovación tecnológica y científica, pues ha “trasladado la base estructural de su economía hacia industrias más centradas en el conocimiento y que se valgan de la innovación para mantener la ventaja competitiva” según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, por lo que países como Israel y Corea del Sur destinaron más del 4 por ciento de su PIB a la innovación, seguidos de otros destacables como Suiza y Suecia.

La iniciante expone que desde el punto de visto macroeconómico, la innovación genera un círculo de efectos positivos a partir de los cuales los bienes, productos,



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

servicios, procesos y métodos pueden (i) ofrecerse a cambio de mejores prestaciones y (ii) producirse con menores recursos, ampliando el margen de beneficio que reportan estas dinámicas de mercado, al tiempo que se satisfacen efectivamente las necesidades de los usuarios o compradores, de orden público y privado, por lo que se requieren apoyos directos (subsidios) como indirectos (fiscales).

También señala que de las herramientas por excelencia que, impulsan el uso y la inversión en actividades que involucran tecnología, ciencia o innovación, son las Compras Públicas de Innovación, que se definen como el instrumento de política de innovación desde la demanda, y que es una iniciativa orientada a potenciar sectores estratégicos utilizando la compra de las administraciones públicas para fomentar el desarrollo tecnológico y la obtención de bienes y servicios innovadores.

En esta guisa se deben establecer instrumentos que, más allá de los subsidios se traduzcan en una herramienta mucho más efectiva; la demanda pública, específicamente las Compras Públicas de Innovación pues se enarbolan como un verdadero instrumento que materializa una política de innovación moderna, concisa y robusta, que pretende fortalecer el desarrollo a través de la generación, transferencia y aprovechamiento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, que en momento posterior permita posicionar a nuestro país como uno cuya industria I+D cuenta con la capacidad para introducirlo a mercados realmente competitivos.

Ahora bien, la inversión que representa del Estado respecto a las adquisiciones públicas es nada despreciable, paralelo a lo cual se incentivará, por consecuencia, la inversión privada en el sector de I+D, generándose un crecimiento holístico sostenido a nivel nacional, a lo que metafóricamente la iniciante denomina un positivo efecto dominó.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

Por otro lado, señala la urgencia de que México aumente su inversión en I+D, toda vez que, su escasa inversión se encuentra por debajo del 0.5 por ciento del PIB, situándolo por debajo de países como Chile, Costa Rica o de otros como Nigeria, mientras que economías como Estados Unidos o Suecia, invierten al menos el 2.5 por ciento de su PIB en esta materia, siendo un tema que se posiciona con fuerza en la agenda pública actual, por lo que la iniciativa a la luz de la propuesta de la diputada, propone incorporar la figura de compras públicas de innovación en nuestro marco jurídico para que se instrumenten los siguientes aspectos:

1. Establecer que las dependencias y entidades de la administración pública federal identifiquen en sus programas anuales las necesidades a satisfacer con el desarrollo de bienes y servicios a contratar y cuenten con avances tecnológicos innovadores a fin de aportar soluciones más avanzadas y económicamente ventajosas que las existentes en el mercado.
2. Estas soluciones deberá ser el resultado de un proceso de identificación de oportunidades y necesidades que determine el comité de adquisiciones de cada entidad, las mismas también podrán ser el resultado de propuestas realizadas por cualquier persona física o moral.
3. Plantear como objetivo de la contratación anual de cada entidad, al menos el cinco por ciento del total de recursos a erogar durante el ejercicio fiscal por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cada entidad.
4. De manera relevante se enfatiza que se prioricen las soluciones presentadas por empresas nacionales de base tecnológica, así como de Instituciones de Educación Superior, Universidades y centros de investigación.
5. A su vez, los comités de adquisiciones verificarán cada año el porcentaje que corresponda de contrataciones de innovación, las cuales deberán ser definidas a más tardar el último día del mes de julio de cada año.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

6. Se crea un fondo especial para el financiamiento de compras públicas de innovación, pero también se abre la posibilidad para que en el mismo puedan integrarse recursos de otros fondos federales de programas de apoyo a ciencia, tecnología e innovación.

7. Las compras públicas de innovación serán una excepción a la licitación pública, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley.

8. Para identificar las soluciones por contratar mediante este novedoso modelo se indica la participación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la Secretaría de Economía, con el fin de obtener la validación técnica y la viabilidad económica de las dependencias especializadas en actividades de innovación.

9. Establecer como principio de las contrataciones de innovación, el mejoramiento del nivel de desempeño de algún servicio que reciba la población, así como el ejercicio eficiente y transparente del gasto público, y la generación de propiedad intelectual nacional.

10. Establecer en el caso de que existan derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro tipo que pudiera corresponder al proveedor, los mismos se constituirán a favor de la Federación o de la entidad contratante, según corresponda, hasta por un máximo de cinco años, y que transcurrido este plazo, el proveedor tendrá derecho a obtener los beneficios de la explotación comercial del bien o servicio contrato por la dependencia o entidad, en el porcentaje que corresponda a los recursos aportados por cada parte para el diseño, desarrollo o mejoramiento del mismo.

De esta forma la diputada mediante su iniciativa pretende que se promueva que entidades e instituciones de la Administración Pública Federal aprovechen las soluciones desarrolladas por empresas de base tecnológica nacionales, con el propósito, de apoyar a tecnólogos y emprendedores mexicanos, y de impulsar el desarrollo de innovación nacional sea competitivamente más ventajosa y



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

económicamente más atractiva, todo en un marco de eficiencia, transparencia y austeridad republicana, fortaleciendo las capacidades nacionales a través de nuestras universidades, centros de investigación y parques industriales la capacidad necesaria para el desarrollo de innovaciones que puedan ser utilizadas por el gobierno como primer consumidor.

Por otro lado, de acuerdo al Registro de Instituciones y Empresas de Ciencia y Tecnología (Reniecyt) que administra el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en nuestro país existen 8 mil 747 empresas nacionales que realizan innovación en diversos sectores como el de las tecnologías de la información, agricultura, salud, alimentos, medio ambiente, automotriz, aeroespacial, entre otros. Esto da muestra de que en nuestro país se cuenta con las capacidades necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a fin de mejorar el quehacer gubernamental.

Finalmente, la iniciante agrega que el paradigma económico ha cambiado y lo de hoy es el incentivo tecnológico para impulsar las mejores prácticas desde las políticas públicas en la materia, diseñando estrategias e instrumentos para garantizar el crecimiento económico, y de manera directa, redundar en la mejora significativa de la calidad de vida de las personas, por lo que resulta imprescindible fomentar un ecosistema de innovación que, mediante una visión integral, promueva líneas claras de desarrollo.

Respecto del resumen de la propuesta legislativa:

Se agregan a la fracción VI del artículo 20 dos párrafos; del artículo 22 se modifican las fracciones I, III y VI, agregándose además un inciso f); respecto del artículo 41, se replantea la fracción XVI.

Por lo que hace al régimen transitorio de 2 artículos se señala la entrada en vigor del decreto, y la abrogación de todas las disposiciones en oposición al mismo.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

III. Cuadro comparativo con la legislación vigente

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 20. Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:</p> <p>I. a V...</p> <p>VI. La existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y en su caso los planos, proyectos y especificaciones;</p>	<p>Artículo 20. Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:</p> <p>I. a V...</p> <p>VI. La existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y en su caso los planos, proyectos y especificaciones;</p> <p>El programa anual deberá identificar las necesidades a satisfacer con el desarrollo de bienes y servicios a contratar que cuenten con avances tecnológicos incorporados en los mismos, así como aquellos que sean innovadores con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado, los cuales serán definidos a partir de procesos de identificación de oportunidades y/o necesidades</p>



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

<p>[...]</p>	<p>funcionales que determine el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, considerando también las propuestas que realicen cualquier persona física o moral.</p> <p>En este caso, se plantea como objetivo de la contratación anual de la entidad, al menos el cinco por ciento del total de recursos a erogar durante el ejercicio fiscal por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cada entidad. Se priorizarán las soluciones presentadas por empresas nacionales de base tecnológica.</p> <p>[...]</p>
<p>Artículo 22. Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:</p> <p>I. Revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes;</p>	<p>Artículo 22. Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:</p> <p>I. Revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes; verificar que cada año se incorporen en dicho programa, en el porcentaje que corresponda, contrataciones de innovación o que cuentan con avances tecnológicos incorporados en los bienes o servicios de acuerdo</p>



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

<p>II...</p> <p>III...</p> <p>Los comités establecerán en dichas políticas, bases y lineamientos, los aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con el objeto de optimizar y</p>	<p>a las oportunidades y/o necesidades funcionales identificadas en la propia dependencia o entidad, o a las propuestas que presente a su consideración cualquier persona física o moral, a más tardar el último día del mes de julio del ejercicio inmediato anterior, para que estas sean analizadas, y de considerarse adecuada o conveniente, se le asignen recursos presupuestales para llevarla a cabo en el año siguiente.</p> <p>Las entidades aprobarán y crearán un fondo especial para la realización de compras públicas de innovación, en su caso, podrán aportarse nuevos recursos a los fondos especializados a existentes, así como también podrán integrarse recursos de programas de apoyo a ciencia, tecnología e innovación vigentes.</p> <p>II...</p> <p>III...</p> <p>Los comités establecerán en dichas políticas, bases y lineamientos, los aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos y</p>
---	---



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

<p>utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales;</p> <p>IV a V...</p> <p>VI...</p> <p>a) al inciso e) ...</p> <p>Los integrantes del Comité con derecho a voz y voto, así como los asesores del mismo, podrán designar por escrito a sus respectivos suplentes, los que no deberán tener un nivel jerárquico inferior a director de área, y</p> <p>No tiene correlativo</p> <p>[...]</p>	<p>servicios, con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales, asimismo considerarán la contratación de bienes o servicios innovadores o que cuentan con avances tecnológicos incorporados en los mismos;</p> <p>IV a V...</p> <p>VI...</p> <p>a) al inciso e) ...</p> <p>Los integrantes del Comité con derecho a voz y voto, así como los asesores del mismo, podrán designar por escrito a sus respectivos suplentes, los que no deberán tener un nivel jerárquico inferior a director de área, y</p> <p>f) Cuando conozca de las excepciones a la licitación fundamentadas en el artículo 41 fracción XVI de esta Ley, deberán participar con derecho a voz y voto, dos personas designadas por la Secretaría de Economía y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que cuenten con las competencias y con el conocimiento afín al objeto de la contratación a dictaminar, y</p> <p>[...]</p>
--	---



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. a **XV.** ...

~~XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;~~

Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. a **XV.** ...

XVI. El objeto del contrato sea la adquisición de algún bien o la prestación de algún servicio innovador o que cuente con avances tecnológicos incorporados en los mismos, con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado, mediante el cual la dependencia o entidad pueda incrementar su capacidad para cumplir con algún programa, mejorar de forma notoria el nivel de desempeño de algún servicio que recibe la población y además eficiente el ejercicio del gasto público y se aproveche o use la propiedad industrial, en su caso, desarrollada en el país.

Se podrá dictaminar procedente la contratación de los bienes o servicios necesarios para realizar las pruebas, que el comité de adquisiciones, arrendamiento y servicios consideren necesarias, para acreditar que el bien o servicio



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

	<p>contratado, cumple con el o los objetivos buscados. En el supuesto de que no se requiera realizar dichas pruebas, previa a la dictaminación favorable del comité, se podrá llevar a cabo la contratación por el total de los bienes o servicios requeridos por la dependencia o entidad.</p> <p>En el supuesto de que existan derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro tipo que pudiera corresponder al proveedor, los mismos se constituirán a favor de la Federación o de la entidad contratante, según corresponda, hasta por un máximo de cinco años. Transcurrido este plazo, el proveedor tendrá derecho a obtener los beneficios de la explotación comercial del bien o servicio contrato por la dependencia o entidad, en el porcentaje que corresponda a los recursos aportados por cada parte para el diseño, desarrollo o mejoramiento del mismo.</p> <p>Cuando la contratación de innovación cuente o incorpore tecnologías de información o avances tecnológicos en materia de comunicación, el plazo máximo para que la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría autoricen la contratación deberá ser de treinta días naturales. En estos casos la convocante deberá informar a dichas dependencias que la contratación se fundamenta en esta disposición para</p>
--	--



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

[...]	que estas cumplan el plazo antes señalado. [...]
	Artículos transitorios Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto por el presente Decreto.

IV. Comentarios jurídicos

Una vez que hemos mostrado la exposición de motivos del iniciante, así como brevemente en que consiste el decreto, y el cuadro comparativo de las modificaciones propuestas a la norma objeto de la iniciativa, procederemos a realizar el análisis jurídico correspondiente, considerando que dicha propuesta pretende incorporar la figura de compras públicas de innovación en nuestro marco jurídico, al igual que sus líneas de instrucción, a fin de establecer un marco regulatorio que permita el impulso, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a fomentar el incremento de la investigación, para el desarrollo económico y social del país.

A. Análisis sobre la constitucionalidad de la propuesta



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

A.1. “La Innovación tecnológica se distingue por una mejora o novedad en las características del desempeño de los productos o servicios, y su aplicabilidad en la práctica dependerá del grado en que dichas características y su grado de novedad sean un factor importante en las ventas de una empresa o industria concerniente”,² en esa tesitura, “nuestro país con la finalidad de promover la instrumentación de políticas públicas que detonen, propicien y permitan hacer escalable la innovación, así como fomentar la actividad innovadora de las empresas y las instituciones, la Secretaría de Economía en coordinación con la Estrategia Digital Nacional y el Comité Intersectorial para la Innovación han desarrollado actividades encaminadas para la instrumentación de Compras Públicas de Innovación (CPI) que permitan poner en práctica la CPI en la Administración Pública Federal, con la finalidad de facilitar la apropiación del procedimiento así como generar recomendaciones de política pública para su implementación”,³ por lo que es de interés público que el Estado mexicano fomente estas actividades y contribuir con ello a los fines establecidos en el artículo 3º, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXIX-F, de nuestra Carta Magna faculta a la Cámara de Diputados para legislar en la materia de transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional, de la siguiente manera: “para legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación, estableciendo bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas

² Disponible para consulta en <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/desarrollo-tecnologico-e-innovacion>

³ Disponible para consulta en <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/compra-publica-de-innovacion>



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

competencias, así como la participación de los sectores social y privado, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.”

La CPEUM, consagra en su artículo 134 lo siguiente:

Artículo 134. *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.*

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

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 en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Del precepto constitucional anterior se puede vislumbrar de forma clara el mandato que regirá en las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen, pues se adjudicarán de forma que se asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, esto en atención al manejo de los recursos económicos federales.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

De igual forma la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpreto que como fundamento a la actividad contractual del Estado, se instauró el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que está formada por distintos principios, y entre ellos, se encuentra el de interés público, “...mediante el cual se busca asegurar las mejores condiciones de contratación para aquél, ya que permite subordinar el interés privado, al ser fuente de determinada asimetría contractual, no observable en el derecho común, que es sustento de figuras extintivas o suspensivas de los contratos a favor del Estado”⁴, esto se refuerza cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpreto a su vez que, en materia contractual: “...es lógico y jurídico sostener que en la esfera administrativa, donde imperan razones de interés general, la autoridad puede ejercer esa misma facultad [dar por concluidos los contratos sin necesidad de acudir a los tribunales] ante circunstancias que hagan patente la necesidad de salvaguardar el interés público y dar cumplimiento a los principios que, para este tipo de contrataciones públicas, impone el artículo 134 de la Constitución Federal”⁵.

En este tenor, observamos que la propuesta legislativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al buscar el incentivo tecnológico en la materia de las compras públicas de innovación, se encuentra dentro de los márgenes constitucionales previamente establecidos, pero podría ser inviable por no cubrir los niveles de racionalidad que deben contemplarse en la legislación, en términos del Autor Manuel Atienza de lo

⁴ “ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO. LA COEXISTENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE INTERÉS PÚBLICO Y HONRADEZ CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE SU ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis 1a. CCCXVIII/2013 (10a.) , Registro número 2004826, Primera Sala, Décima Época, noviembre de 2013, Libro XXVI, Tomo I, p. 516.

⁵ “ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 54 BIS DE LA LEY RELATIVA, QUE PREVÉ LA TERMINACIÓN ANTICIPADA DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO VIOLA EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA.”, Tesis: P. P./J. 5/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Registro número 2016651, Pleno, Décima Época, Abril de 2018, Libro 53, Tomo I, p. 9.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

que llama la “racionalidad lingüística (R1), en cuanto que el emisor (editor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (destinatario); una racionalidad jurídico-formal (R2), pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; ... una racionalidad teleológica (R4), pues la ley tendría que acabar los fines sociales perseguidos...”⁶

B. Análisis sobre la convencionalidad de la propuesta

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), aprobó en 2011 la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública. Ley Modelo que contiene procedimientos y principios cuya finalidad es lograr el uso óptimo de los recursos y evitar los abusos en el proceso de adjudicación de los Estados firmantes, asimismo, permite al Estado promulgante elaborar un sistema de contratación pública *-leyes y reglamentos-* que permitan aprovechar las técnicas comerciales modernas, como la contratación pública electrónica y los acuerdos marco, para optimizar al máximo el uso de los recursos en la contratación (entre los que se encuentra México).⁷ Esos Estados utilizaron la Ley Modelo y la Guía para su incorporación al derecho interno [aprobada en 2012]⁸ a los efectos de reformar su ley sobre la contratación pública y los sistemas correspondientes, aunque el grado en que el marco reglamentario resultante

⁶ Atienza, Manuel, “Contribución para una Teoría de la Legislación”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coord.), *Elementos de Técnica Legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 44, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 19. Consultado el 03 de abril de 2020 y disponible para consulta en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/21/tc.pdf>

⁷ Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (2011), consultar https://uncitral.un.org/es/texts/procurement/modellaw/public_procurement

⁸ Guía para la incorporación al derecho interno de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública, disponible para consulta en https://uncitral.un.org/es/texts/procurement/modellaw/public_procurement/guide



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

incorpora las disposiciones de la Ley Modelo varía, porque ese marco también refleja las tradiciones jurídicas, la política interna y otros objetivos de los Estados.⁹

Dicha ley señala en su preámbulo¹⁰:

CONSIDERANDO que el [Gobierno] [Parlamento] de... estima aconsejable reglamentar la contratación pública a fin de promover los siguientes objetivos:

- a) Alcanzar una máxima economía y eficiencia en la contratación pública;*
- b) Fomentar y alentar la participación de proveedores y contratistas en el proceso de contratación pública, sin hacer distinciones por concepto de nacionalidad, a fin de promover así el comercio internacional;*
- c) Promover la competencia entre proveedores o contratistas en orden al suministro del objeto del contrato adjudicable;*
- d) Garantizar un trato justo, igual y equitativo a todos los proveedores y contratistas;*
- e) Promover la rectitud y la equidad en el proceso de contratación, para que dicho proceso goce de la confianza pública; y*
- f) Dotar de transparencia a los procedimientos previstos para la contratación pública.*

De la transcripción anterior, se pueden apreciar los objetivos de dicho ordenamiento, y podemos resaltar el primero de ellos que establece el *alcanzar una máxima economía y eficiencia en la contratación pública* derivado de sus procesos.

Ahora bien, del informe anual de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD [por sus siglas en inglés] del año 2013, que se elaboró con el fin de facilitar el examen anual de las políticas y las actividades de

⁹ *Ídem.*

¹⁰ Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública, disponible para consulta en <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/2011-model-law-on-public-procurement-s.pdf>



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

cooperación técnica de la UNCTAD, la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo -que es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social-, en su 16º período de sesiones, que tuvo lugar en Ginebra –Suiza- en junio de 2013. “Los participantes examinaron dos de los temas principales: la ciencia, la tecnología y la innovación en apoyo de ciudades y comunidades periurbanas sostenibles y el acceso de banda ancha a Internet como medio de lograr una sociedad digital inclusiva”.¹¹

En este sentido, el Consejo Económico y Social en julio de 2013, aprobó dos proyectos de resolución [entre otros] “en que se exhortaba a los gobiernos, la comunidad internacional y la Comisión a que adoptasen medidas para evaluar los progresos realizados en la aplicación y seguimiento de los resultados de la Cumbre y los avances en relación con la ciencia, la tecnología y la innovación. El Consejo Económico y Social aprobó por consenso la resolución 2013/9, relativa a la evaluación de los progresos realizados en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, y la resolución 2013/10, relativa a la ciencia, la tecnología y la innovación como factores del desarrollo.”¹²

En la resolución 2013/9, referente a la evaluación de los progresos realizados en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en su numeral 8, “Exhorta a todos los Estados a que, al construir la sociedad de la información, tomen las disposiciones necesarias para evitar cualquier medida unilateral que no esté en consonancia con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que entorpezca el pleno logro del desarrollo social y económico de la población de los países afectados y menoscabe

¹¹ Informe anual de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD, 2013, p. 12, disponible para consulta en https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dom2014d1_es.pdf

¹² *Ídem.*



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

su bienestar, y a que se abstengan de adoptar medidas de esa índole”¹³; de igual forma en la resolución 2013/10, referente a la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo, la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, decidió formular las siguientes recomendaciones y someterlas al examen de los gobiernos nacionales:

a) Se alienta a los gobiernos a que, a título tanto individual como colectivo, tengan en cuenta las conclusiones de la Comisión y consideren la posibilidad de adoptar las medidas siguientes:

i) Establecer mecanismos de gobernanza que faciliten una planificación en las comunidades de carácter urbano y periurbano que sea innovadora, integrada y multidisciplinaria, con proyectos urbanos que incluyan a los usuarios finales a los que se destinan y la participación de los departamentos competentes responsables de la planificación espacial, la vivienda, el suministro de agua, el suministro de energía, la movilidad, las comunicaciones, la salud y el saneamiento, la educación y la formación profesional, la gestión de residuos, la protección ambiental, la seguridad y la resiliencia ante los desastres;

ii) Establecer marcos regulatorios a nivel nacional, regional y local que integren los aspectos de la sostenibilidad en los proyectos urbanísticos y apoyen modelos comerciales que intensifiquen las soluciones innovadoras;

iii) Invitar a las administraciones locales a que establezcan asociaciones público-privadas que sean mutuamente beneficiosas, incluso para apoyar

¹³ Resoluciones y Decisiones del Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales 2013, Suplemento núm. 1, Naciones Unidas, Nueva York, 2014, p. 61, disponible para su consulta en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/2013/99>



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

la enseñanza superior y la formación profesional en las profesiones que se requieran para aumentar la fuerza de trabajo urbana;

iv) Alentar la integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la infraestructuras de las ciudades, cuando proceda, para aumentar la eficiencia de los servicios, el suministro de alimentos y la movilidad, velar por la seguridad y la productividad de los ciudadanos y reducir el impacto ambiental;

v) Alentar a las municipalidades a que se incorporen a redes nacionales e internacionales de cooperación para aprender de las mejores prácticas de ciudades de otras regiones y países;

vi) Apoyar la investigación colaborativa entre universidades y municipalidades con miras a estudiar los efectos socioeconómicos de la urbanización, a fin de que sirva de base a unas políticas públicas bien fundamentadas;

vii) Utilizar herramientas de simulación basadas en las tecnologías de la información y las comunicaciones para estimar las necesidades futuras de alimentos, agua, energía, vivienda, transporte y otros servicios, como educación, salud, saneamiento, gestión de residuos, comunicación y seguridad, en las zonas urbanas en fase de crecimiento, teniendo en cuenta también el crecimiento estimado de los ingresos con fines de planificación;

viii) Establecer planes de expansión regionales que tengan en cuenta las estimaciones de la demanda de servicios básicos e infraestructuras de la población creciente de las ciudades y las zonas periurbanas y rurales que las rodean;

ix) Promover la adopción de tecnologías de agricultura urbana como medio de complementar los ingresos y el suministro de alimentos;



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

x) Promover también tecnologías y modelos comerciales que incrementen las viviendas asequibles, con uso eficiente de los recursos, para los grupos de población con ingresos bajos que viven en barrios de tugurios y para los nuevos habitantes de las zonas urbanas;

xi) Explorar las posibilidades de cooperación bilateral, regional y multilateral, especialmente entre municipalidades y otras administraciones locales, para mejorar la resiliencia de las ciudades y las zonas periurbanas ante los desastres naturales y los efectos del cambio climático, por ejemplo con ayuda de sistemas de alerta temprana;¹⁴

También es importante observar la resolución 2013/23, relativa al Informe del Comité de Expertos en Administración Pública sobre su 12º período de sesiones en su inciso c) de su numeral 7, que señala lo siguiente:

[...]

7. Alienta a los Estados Miembros a que:

[...]

c) Continúen apoyando el desarrollo de la capacidad en materia de gobernanza pública y la construcción institucional en todos los niveles, entre otras cosas, promoviendo la innovación en la administración pública, aprovechando plenamente el potencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todas las esferas del gobierno, facilitando la participación de los ciudadanos y alentando la participación pública en la gestión del desarrollo;¹⁵

De la lectura de los preceptos anteriores, podemos señalar que la propuesta del solicitante no contraviene el marco jurídico internacional en la materia.

¹⁴ *Ibíd*em, pp. 68 y 69.

¹⁵ *Ibíd*em, p. 88.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

C. Análisis sobre los elementos indispensables de la iniciativa

A continuación se procede a realizar a hacer el análisis de la iniciativa que nos ocupa de conformidad a las fracciones del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados consistentes en: *“I. Encabezado o título de la propuesta; II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; III. Problemática desde la perspectiva de género, en su caso; IV. Argumentos que la sustenten; V. Fundamento legal; VI. Denominación del proyecto de ley o decreto; VII. Ordenamientos a modificar; VIII. Texto normativo propuesto; IX. Artículos transitorios; X. Lugar; XI. Fecha, y XII. Nombre y rúbrica del iniciador”*.

C.1. Por lo que hace a la fracción III del citado artículo 78, referente a la “Problemática desde la perspectiva de género, en su caso”, tenemos que contextualizarnos con los cambios que se han venido gestando en el ámbito normativo como el social en las últimas, en razón de que nuestro país ha suscrito diversos convenios internacionales que tienen el objetivo de eliminar todas las formas de discriminación, violencia en contra de la mujer, promover la igualdad entre los géneros y la participación de las mujeres en los ámbitos del poder público.

Actualmente se destacan siete¹⁶ instrumentos internacionales que orientan la actuación del Estado mexicano en esta materia y que de todos los propósitos que se instituyen en dichos instrumentos, uno de es el de legislar con perspectiva de género, esto para dar cumplimiento a esos compromisos pactados donde nuestro país es miembro, así como los cambios internos que conllevan la suscripción de los mismos.

¹⁶ Cfr. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Declaración y Plataforma de Acción de Beijing; Objetivos de Desarrollo del Milenio; Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo; Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco de la Agenda 2030.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

Las acciones que conlleva legislar con perspectiva de género de forma enunciativa más no limitativa son las siguientes: 1. Transversalizar la perspectiva de género en el proceso legislativo; 2. Describir las categorías de análisis para legislar con perspectiva de género; 3. Desarrollar las herramientas para identificar y disminuir las brechas de desigualdad estructural, por razón de género; 4. Armonizar el marco normativo mexicano con la perspectiva de género; 5. Eliminar los elementos de discriminación y exclusión de la normatividad; 6. Promover la igualdad de género en la legislación mexicana; 7. Establecer las herramientas para el análisis legislativo desde el enfoque de género, y 8. Propiciar presupuestos con perspectiva de género, para cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, por lo que se encuentran garantizadas constitucionalmente, entre otros, en los artículos 4º, primer párrafo y 41, segundo párrafo, ambos de nuestra Carta Magna, de ahí que como señala Miguel López Ruíz: “Los legisladores han de estar atentos a la evolución del lenguaje, como consecuencia de los fenómenos sociológicos, como el justo reclamo del movimiento feminista, que exige que las mujeres sean tomadas en cuenta en muchas de las manifestaciones antes reservadas solo a los hombres...quienes redacten las normas deberán evitar cualquier contexto que implique alguna forma de discriminación por causa de género, más aún cuando se trate de otorgar y proteger derechos”,¹⁷ por lo que es recomendable el uso del lenguaje neutro en las redacciones legislativas.

En esta guisa de ideas, en la exposición de motivos no encontramos elementos que tiendan a cumplir con los estándares que establece la fracción en estudio; de igual forma, por cuanto hace a la reforma propuesta al artículo 22, fracción VI, inciso f), referente a las funciones de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública, en

¹⁷ López Ruíz, Miguel, “Redacción Legislativa”, *Senado de la República*, México, LVIII Legislatura, 2002, pp. 185-186.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

específico al señalar la integración de dichos comités por dos personas adicionales, esto es: “Cuando conozca de las excepciones a la licitación fundamentadas en el artículo 41 fracción XVI de esta Ley, deberán participar con derecho a voz y voto, dos personas designadas por la Secretaría de Economía y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que cuenten con las competencias...”, no se encuentra contemplado que dicho órgano colegiado para su conformación tenga una cláusula social para promover de forma efectiva la igualdad de género, es decir, que el órgano colegiado para su conformación sea necesario que se integre por 50% de mujeres, pues dichas cláusulas sociales promueven la igualdad entre los habitantes de nuestra nación, o establecer que las personas que acudirán a conformarlo serán mujeres. Por lo anterior, se estima que de la exposición de motivos, así como en la porción normativa transcrita, no se está considerando la perspectiva de género.

Ahora bien, la fracción IV del citado artículo 78, consistente en “Argumentos que la sustenten”, si bien es cierto, la presente iniciativa pone en evidencia la necesidad de la sociedad en regular los aspectos que señala la ley en comentarios, y que de la información que corre agregada se desprende el dominio del tema, más cierto es que, no existen planteamientos contundentes que nos refieran la problemática que tratan de resolver y que justifiquen las reformas planteadas, es decir, no refieren información bastante, respecto de la necesidad de actualizar los enunciados normativos.

Otro aspecto referente a la exposición de motivos, es que debe ser completa, concisa y clara, ya que ayuda a los operadores jurídicos en su labor hermenéutica esclareciendo el texto legal, como lo señala el autor Miguel Alejandro López Olvera “...Desde nuestro punto de vista, el uso de la exposición de motivos resulta de gran utilidad interpretativa, ya que permite esclarecer los puntos oscuros y resolver las lagunas de la parte dispositiva de las leyes, y, aunque no tiene carácter normativo, sí sirve como guía para los operadores jurídicos al momento de aplicar la parte



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

normativa de las leyes...”,¹⁸ en esta inteligencia, la exposición de motivos que nos atañe, podría limitar al operador jurídico para realizar su labor, como ya se había anticipado.

Finalmente por lo que toca a la fracción V del artículo reglamentario en cita, atiente al “Fundamento Legal”, se advierte que es correcta la invocación del artículo 71, fracción II de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, pero se hace la mención que no se cita por la solicitante facultades específicas del Congreso en cuanto a la materia que se pretende legislar; por otra parte, se invocó la fracción VI, numeral 1, del artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para su atención, se comenta que dicho artículo no contiene fracciones, pero es correcto el artículo y el numeral citado, y finalmente es correcto el artículo 78 del mismo reglamento en referencia. Por las observaciones realizadas se podría considerar inacabado el fundamento legal de la iniciativa.

D. Respecto de la propuesta de proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 20 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

D.1. Por lo que hace al segundo párrafo que se adiciona a la fracción IV, hacemos los siguientes comentarios:

Inicialmente, la claridad de las normas es un aspecto que se encuentra relacionado con el nivel de *racionalidad lingüística de la norma*, por lo que en términos de Susana Thalía Pedroza de la Llave y Jesús Javier Cruz Velázquez, esta claridad depende de tres aspectos, el estilístico (siendo éste la brevedad de los enunciados y las construcciones gramaticales sin tecnicismos); el ortográfico (estos son el uso de mayúsculas, las siglas, el guion, el paréntesis, las comillas, la integración de

¹⁸ López Olvera, Miguel Alejandro, “Técnica Legislativa y Proyectos de Ley”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coord.), *op. cit.*, p. 123.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

palabras pertenecientes a otras lenguas, la escritura de cantidades y los signos de puntuación), y léxico semánticos (esto es el uso del lenguaje común, como género, y como especies, el léxico jurídico, latinismos crudos, neologismos y tecnicismos no jurídicos, pugnando por un equilibrio entre el léxico común y el léxico técnico).¹⁹

Derivado de esto, traemos a colación el contenido del primer párrafo del numeral 20 de la LAASSP, ya que es el preámbulo de lo que consisten las 9 fracciones que lo integran, el cual prescribe: “Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:...”; en esta inteligencia la reforma propuesta en el párrafo segundo que se adiciona a la fracción VI, pretende reiterar: “El programa anual deberá identificar las necesidades a satisfacer con el desarrollo de bienes y servicios a contratar que cuenten con avances tecnológicos incorporados en los mismos, así como aquellos que sean innovadores...”, consideramos que lo novedoso referente a la característica de que los bienes y servicios a contratar –*que cuenten con avances tecnológicos incorporados con los mismos, así como que sean innovadores*-, bien se puede omitir el preámbulo que le antecede, pues este tipo de artículos en sus fracciones prescribe características del centro de imputación normado –*en este caso las características que las dependencias y entidades observarán para formularán sus programas anuales*- por lo que se debe de ser claro y conciso, en este sentido los autores Minor Molina y Roldán Xopa afirman que: “La redundancia se da cuando más de una norma prescribe igual solución para el mismo caso. No debe crearse un sistema repetitivo en virtud de que el exceso de normas hace difícil su manejo...la redundancia es perjudicial porque conduce a una sobreabundancia de normas y además porque la modificación de una norma redundante

¹⁹ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Cruz Velázquez, Javier Jesús, “Técnica Legislativa en México”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coord.), *op. cit.*, pp. 45-50.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

puede conducir a una contradicción normativa...”,²⁰ y en el caso particular se crea un sistema repetitivo que podría traer la inviabilidad de la iniciativa.

En otro aspecto, el mismo segundo párrafo que se propone, prescribe: “...con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado...”, esta porción normativa consideramos que pretende justificar lo señalado en líneas anteriores, situación que no es congruente con el sitio de la fracción y numeral de la LAASSP, pues lo prescrito va encaminado a los objetivos o fines de la contratación, una situación que no es acorde a los programas anuales que está regulando el artículo en comentarios, y que puede ser tratada en otros artículos de la Ley cuando se señale a las dependencias y entidades, previamente a la contratación realizar los estudios de factibilidad a efecto de determinar la conveniencia de la misma, o las características finales que debe contar la contratación.

Situación que podría ser inviable por los conflictos normativos intrasistemáticos que podrían originarse, en términos de la autora Carla Huerta Ochoa, que señala: “Conforme a este criterio [Criterio de pertenencia de la norma] existen dos tipos de conflictos normativos, los intrasistemáticos y los extrasistemáticos. Intrasistemáticos según la doctrina, son los conflictos que se suscitan dentro de un mismo sistema jurídico, por ejemplo, en la aplicación de las normas de un mismo ordenamiento”.²¹

Siguiendo con el estudio, la iniciativa a continuación propone: “...los cuales serán definidos a partir de procesos de identificación de oportunidades y/o necesidades funcionales que determine el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, considerando también las propuestas que realicen cualquier persona física o moral”;

²⁰ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, “Manual de Técnica Legislativa”, Mexico, Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 76.

²¹ Huerta Ochoa, Carla, “Los Conflictos Normativos”, Consultado el 03 de abril de 2020 y disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/949/4.pdf>, p. 65.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

observamos que las necesidades a satisfacer serán identificadas por el comité, por lo que se hace extensivo el comentario anterior, en el sentido de que lo que prescribe la propuesta no se encuentra bien situado en el cuerpo de la Ley, y los conflictos que se pueden generar por esa situación, así como se señala que, en dicha porción normativa se crea una facultad discrecional del comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, consistente en *definir los procesos de identificación de oportunidades y/o necesidades funcionales con la consideración de las propuestas que realice cualquier persona física o moral –véase el artículo 22 de la LAASSP en la que se establecen las funciones de los comités-*; además, consideramos que dichos *procesos de identificación de oportunidades y/o necesidades funcionales*, deben encontrarse instaurados en la Ley, el reglamento o en su caso en las Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de bienes muebles y la Prestación de Servicios (POBALINES), y no de forma discrecional o hasta arbitraria de los Comités en referencia, pues lo anterior es contrario al principio de legalidad al no cumplir el estándar del acto administrativo discrecional, mismo que los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación han interpretado que sus elementos se integran por: “...a) el propio margen discrecional atribuido a la administración (entendido como el licenciamiento o habilitación preconfigurada por la ley) y su extensión; b) la competencia para ejercer esas facultades; c) el procedimiento que debe preceder al dictado del acto; d) los fines para los cuales el orden jurídico confiere dichas atribuciones; e) la motivación en aspectos formales y de racionalidad; f) el tiempo, ocasión y forma de ejercicio de aquéllas; g) el fondo parcialmente reglado (personas, *quántum*, etcétera); h) los hechos determinantes del presupuesto; y, i) la



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

aplicación de principios”,²² por lo que hace a esta porción normativa de la propuesta de reforma, consideramos podría ser inviable.

Otro aspecto de la propuesta legislativa, en lo referente a que el *comité* debe tomar a su *consideración* en este tema, “...las propuestas que realicen cualquier persona física o moral”, cumple con el objetivo de establecer un gobierno abierto, mismo que consiste en “promover un modelo de gobernanza más abierta y horizontal que implique una nueva lógica de colaboración entre ciudadanos y autoridades públicas, a través de cuatro principios: Transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación”,²³ pero el que solo sea a consideración y no emita resoluciones fundadas y motivadas de procedencia o rechazo de las propuestas realizadas, implican que es potestativo de dichos comités el tomar las recomendaciones y que podría quedar inacabado el principio de gobierno abierto y en consecuencia ser ineficaz, pues no se podrían garantizar los objetivos de la participación ciudadana, para ejemplificar lo anterior desde el punto de vista doctrinario, el autor José Alfonso Da Silva señala: “Una norma sólo es aplicable en la medida en que es eficaz. Si la norma no dispone de todos los requisitos para su aplicación a los casos concretos, le falta eficacia, no dispone de aplicabilidad. Para que haya esa posibilidades, la norma tiene que ser capaz de producir efectos jurídicos”,²⁴ en esa tesitura la iniciativa se encontraría inacabada.

D.2. Por otra parte, respecto al tercer párrafo que se pretende adicionar a la fracción VI, que señala “En este caso, se plantea como objetivo de la contratación anual de la entidad al menos el cinco por ciento del total de recursos a erogar durante el

²² “ACTO ADMINISTRATIVO DISCRECIONAL. SUS ELEMENTOS REGLADOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: I.1o.A.E.29 A (10a.), Registro número 2008759, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Marzo de 2015, Libro 16, Tomo III, p. 2316.

²³ Alianza para el Gobierno Abierto, disponible para su consulta en <http://dgti-transparencia-gobiernoabierto-staging.k8s.funcionpublica.gob.mx/quienes-somos/>

²⁴ Da Silva, José Antonio, “Aplicabilidad de las Normas Constitucionales”, en López Ruíz, Miguel, *Redacción Legislativa*, Senado de la República, México, LVIII Legislatura, 2002, p. 45.



“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

ejercicio fiscal por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cada entidad. Se priorizarán las soluciones presentadas por empresas nacionales de base tecnológica”, encontramos varios aspectos a comentar, el primero de ellos tiene que ver con la *racionalidad lingüística de la norma*, la claridad que podemos encontrar en su aspecto *léxico semántico*, en el sentido de tener “Homogeneidad terminológica” y su correcto uso. En términos de los autores Rafael Minor y Roldán Xopa, la técnica legislativa debe regirse por la “Homogeneidad terminológica”, esto es, “...la terminología debe ser siempre constante y uniforme. Los mismos conceptos se deben expresar siempre con los mismos términos y giros, por eso no es correcto el uso de sinónimos. La utilización de iguales términos para iguales conceptos rige no sólo para los enunciados de un mismo texto, sino también con relación a textos afines...”,²⁵ luego entonces, la porción normativa referida únicamente señala *entidades* pero los sujetos del artículo 20, son las *dependencias* y a las *entidades*, por lo que podría entenderse como una excepción o una regulación especial dentro de este párrafo, relativo a los requisitos de los programas anuales, el que únicamente se utilice el termino entidad –el artículo 2, fracción IV de la LAASSP define como entidades: las mencionadas en las fracciones IV y V del artículo 1° de la misma Ley; en correlación las fracciones IV y V del artículo 1°, prescribe a los organismos descentralizados y Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, respectivamente-, en esa inteligencia, si la intención del legislador no es establecer una excepción o una regulación especial únicamente para las *entidades* de la Ley, se tendría que poner especial cuidado en este aspecto.

De igual forma, se considera que el párrafo propuesto es repetitivo, por lo que se hacen extensivos los comentarios en líneas anteriores por los problemas que esta

²⁵ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, op.cit., p. 60.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

situación conlleva, y que hemos mencionado, así como el prescribir un preámbulo que no se encuentra bien ubicado en el cuerpo normativo de la Ley, como también ya se señaló.

En esta guisa la prescripción: “...se plantea como objetivo de la contratación anual de la entidad, al menos el cinco por ciento del total de recursos a erogar durante el ejercicio fiscal por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cada entidad...”, en este punto, recordamos que el artículo 18 de la LAASSP, plantea los objetivos de los sujetos a los que se refieren las fracciones I a V del artículo 1º de la Ley, y estos deben ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, en su caso, al presupuesto destinado a las contrataciones que los fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales prevean para el ejercicio correspondiente, por lo que podríamos encontrar problemas de viabilidad de la propuesta en el nivel de *racionalidad jurídico-formal de la norma*, pues de esta porción normativa no se establecen los mecanismos de su armonización con los objetivos previstos en otras normativas reglamentarias aplicables.

Otro aspecto que presenta la misma cita normativa en estudio, es el que es ambigua al señalar únicamente el *ejercicio fiscal*, pues no establece si es el vigente, el anterior, e inclusive el próximo, lo que podría constituir un error de técnica legislativa, ya que la claridad y precisión como lo hemos señalado, son elementos indispensables al momento de redactar leyes, en este aspecto el autor Arteaga Nava también ha señalado que la claridad “Es necesaria para evitar oscuridad o ambigüedad, que tanto puede resultar de las palabras mismas como de su colocación. Esto, tratándose de esta materia, consiste en lo siguiente: a) en el



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

empleo de la palabra propia y necesaria, razón por la cual se deben evitar sinonimias y equívocos (palabras con más de un significado), y b) en la adecuada colocación de las diversas partes de la oración”,²⁶ mientras que la precisión “No es otra cosa que la exactitud de los términos empleados en la redacción. Al igual que la claridad, la precisión es uno de los principales requisitos que se deben observar en la redacción de un texto legislativo.”²⁷

Por lo que hace a que “...Se priorizarán las soluciones presentadas por empresas nacionales de base tecnológica”, se tendría que considerar contemplar un supuesto más acabado o reglamentar más aspectos de dicho supuesto, ya que para establecer el objetivo de preferencia a las empresas nacionales sobre de las extranjeras, aunque no se prevé de manera irrestricta e ilimitada la garantía de libertad de profesión, industria, comercio o trabajo contenida en el artículo 5° de nuestra Constitución, los criterios del Poder Judicial de la Federación han determinado que esta garantía se incline a establecerse en razón de que se trate de una actividad lícita y que no se afecten derechos de tercero ni de la sociedad en general, por lo que para no vulnerarla podría considerar los supuestos de exclusión y preferencia existentes en la propia LAASSP.²⁸

²⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998, p, 311, en LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Redacción legislativa*, Senado de la República LVIII Legislatura, México, 2002, p, 58.

²⁷ López Ruiz, Miguel, *Ídem*.

²⁸ Como ejemplo se puede consultar “LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL. EL ARTÍCULO 28 “ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, AL ESTABLECER QUE PODRÁ NEGARSE LA PARTICIPACIÓN A EXTRANJEROS CUANDO CON EL PAÍS DEL CUAL SEAN NACIONALES NO SE TENGA CELEBRADO UN TRATADO Y AQUÉL NO CONCEDA UN TRATO RECÍPROCO A LOS LICITANTES, PROVEEDORES, BIENES O SERVICIOS MEXICANOS, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: 2a. XXII/2005, Registro número 179274, Segunda Sala, Novena Época, Febrero de 2005, Tomo XXI, p. 346.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

E. Respecto de la propuesta de proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones I, III y VI del artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

E.1. Continuando con el estudio de la iniciativa propuesta, al artículo 22, fracción I de la LAASSP, se le adicionó contenido, así como un párrafo, por lo que hace a la primera adición quedo como sigue:

Artículo 22. *Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:*

*I. Revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes; **verificar que cada año se incorporen en dicho programa, en el porcentaje que corresponda, contrataciones de innovación o que cuentan con avances tecnológicos incorporados en los bienes o servicios de acuerdo a las oportunidades y/o necesidades funcionales identificadas en la propia dependencia o entidad, o a las propuestas que presente a su consideración cualquier persona física o moral, a más tardar el último día del mes de julio del ejercicio inmediato anterior, para que estas sean analizadas, y de considerarse adecuada o conveniente, se le asignen recursos presupuestales para llevarla a cabo en el año siguiente.***

Por lo que hace al segmento normativo en estudio vemos que señala tres supuestos normativos de la acción de verificar, en la adición hecha al primer párrafo de la fracción I de la LAASSP: a) que cada año se incorporen en dicho programa, en el porcentaje que corresponda, contrataciones de innovación o que cuentan con avances tecnológicos incorporados en los bienes o servicios de acuerdo a las



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

oportunidades; b) necesidades funcionales identificadas en la propia dependencia o entidad; c) las propuestas que presente a su consideración cualquier persona física o moral, a más tardar el último día del mes de julio del ejercicio inmediato anterior, para que estas sean analizadas, y de considerarse adecuada o conveniente, se le asignen recursos presupuestales para llevarla a cabo en el año siguiente.

La acción de *verificar* se instauró en esta fracción como función de los Comités, para tener concordancia con la parte de la iniciativa que habla de la formulación de los programas anuales que se reforma en la misma; esto es acorde al nivel de *racionalidad jurídico-formal de la norma*, pues establece una relación con la formulación de los planes anuales y las funciones del comité, pero en cuanto a la relación que se dio origen con la iniciativa, consideramos que dicha función bien podrían dar génesis a nuevas fracciones o a una nueva fracción, y no tratarse con lo ya prescrito por dicha fracción, lo anterior, porque ya se contemplaba la acción de revisión, y con la propuesta se instaura una nueva acción, la de verificación.

Al respecto de la acción de *verificación*, contrastándola con el aspecto del *léxico semántico de la norma*, encontramos que existen facultades de gestión (asistencia, control o vigilancia) y de comprobación (inspección, verificación, determinación o liquidación)²⁹ de las autoridades, por lo que dicha acción la encontramos en contextos de facultades de comprobación de autoridades, y en la iniciativa se encuentra planteada como una función, y no así como una facultad, lo que podría generar confusión sobre su naturaleza jurídica.

²⁹ “FACULTADES DE COMPROBACIÓN Y DE GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES. ASPECTOS QUE LAS DISTINGUEN.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: 2a./J. 22/2020 (10a.), Registro número 2021743, Jurisprudencia, Segunda Sala, Décima Época, 06 de marzo de 2020.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

E.2. Ahora bien, respecto del segundo párrafo de la fracción I, del artículo 22 de la LAASSP, se propuso lo siguiente:

Las entidades aprobarán y crearán un fondo especial para la realización de compras públicas de innovación, en su caso, podrán aportarse nuevos recursos a los fondos especializados a existentes, así como también podrán integrarse recursos de programas de apoyo a ciencia, tecnología e innovación vigentes.

Al respecto, hacemos extensivos los comentarios anteriores respecto de la claridad y precisión que debe tener el legislador, pues en dicha porción normativa únicamente contempla a las entidades, lo que podría generar una excepción o un tratamiento específico para dichos sujetos receptores de la norma, además parece que existe un error, y la iniciativa tiene la intención de contemplar a los fondos ya existentes, pero dice: “...podrán aportarse nuevos recursos a los fondos especializados a(sic) existentes...”, y estos aspectos afectan el nivel de *racionalidad lingüística* de la norma; de la misma forma se hacen extensivos los comentarios relativos a la posibilidad de establecer una nueva fracción con este aspecto regulado, pues observamos que tiene la suficiente deferencia como para tratarse en una fracción distinta, lo que afecta directamente el nivel de *racionalidad jurídico-formal* de la iniciativa y podría ser inviable por estas circunstancias, no obstante, de considerarse viable esta porción normativa, podría resultar importante atender estas observaciones.

E.3. Por lo que hace al segundo párrafo de la fracción III, del artículo 22 de la LAASSP, con la iniciativa se agregaron enunciados para establecer lo siguiente:

III...

Los comités establecerán en dichas políticas, bases y lineamientos, los aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

*tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales, **asimismo considerarán la contratación de bienes o servicios innovadores o que cuentan con avances tecnológicos incorporados en los mismos;***

La inclusión de esta reforma normativa cumple con el nivel de *racionalidad jurídico-formal*, no obstante podría encontrarse inacabada por cuanto hace a los niveles de racionalidad lingüístico y teleológico de la norma, esto es así, pues el párrafo señala que los comités *establecerán* en los POBALINES una serie de supuestos y, al prescribir la iniciativa que, será de forma *considerativa* el que los comités establezcan la contratación de bienes o servicios innovadores o que cuenten con avances tecnológicos incorporados en los mismos, y no como parte del mandato que se establece en el inicio del párrafo, esto podría generar una incongruencia o conflictos normativos intrasistemáticos, además que podría no ser acorde a lo que se estableció en la exposición de motivos, pues la intención, según dicha exposición, es establecer la figura jurídica de compras públicas de innovación, así como su marco regulatorio, lo que podría encontrarse inacabado y podría ser inviable normativamente.

E.4. Continuando con el estudio de la reforma, por lo que hace al inciso f) que se adiciona a la fracción VI del artículo 22 de la LAASSP, es menester señalar una cuestión de técnica legislativa que tiene que ver con la numeración de los incisos que integran la fracción, el párrafo final y el nuevo inciso propuesto, además de los signos de puntuación, para el primer caso se sugiere utilizar en orden progresivo de incisos y dejar el párrafo al final, esto porque el punto y coma entre uno y otro inciso, salvo el penúltimo, en el que se usará sólo la coma. En forma análoga Miguel López



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

Ruiz explica que: “Cada fracción constituye, por lo general, parte de un supuesto normativo o diversos supuestos de una regla que contempla el encabezamiento del artículo. Las fracciones se enumeran con números romanos, separadas con punto y coma, excepto la última, que se separa con coma y (, y)”,³⁰ pues la iniciativa al establecer los incisos interrumpe su secuencia, no sigue las reglas de puntuación y no considera que el párrafo final contempla situaciones del encabezamiento de la fracción.

También como ya lo habíamos adelantado, esta fracción es relativa a la integración de los comités, y no se contemplan cuestiones de igualdad de género en su génesis, de igual forma no señala la jerarquía mínima requerida para que se designe al funcionario o servidor público en específico, como podemos ver que si se hace en los demás dispositivos de la norma, lo que no da certeza si quiera que dichas personas sean parte de la Secretaría de Economía y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por estos razonamientos esta porción normativa podría ser inviable.

F. Respecto de la propuesta de proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XVI del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

F.1. Respecto de la derogación que se realiza al supuesto de la fracción XVI, consideramos que podría no ser viable, pues se dejaría de prever ese supuesto, ya que la hipótesis normativa que propone la iniciativa es muy diferente al que se encuentra prescrito, pues el actual se estipula:

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo,

³⁰ López Ruíz, Miguel, op. cit., p. 94.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;

Y el texto reformador propone cuatro párrafos, mismos que el primero de ellos establece como hipótesis normativa de la fracción:

XVI. El objeto del contrato sea la adquisición de algún bien o la prestación de algún servicio innovador o que cuente con avances tecnológicos incorporados en los mismos, con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado, mediante el cual la dependencia o entidad pueda incrementar su capacidad para cumplir con algún programa, mejorar de forma notoria el nivel de desempeño de algún servicio que recibe la población y además eficiente el ejercicio del gasto público y se aproveche o use la propiedad industrial, en su caso, desarrollada en el país.

En la propuesta de la iniciativa observamos se pretende establecer un supuesto en el que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, puedan contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando se trate de la adquisición de un bien o servicio innovador, pero señala un supuesto disyuntivo, que es el que cuenten con avances tecnológicos incorporados a los mismos, lo que no da certeza en una primera instancia, pues actualmente los bienes y servicios cuentan con avances tecnológicos incorporados a los mismos; y en cuanto hace que el propósito *–del contrato de adquisición–* sea aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas..., consideramos que no se establecen los estándares para



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

determinar esas situaciones, lo que le resta eficacia, y por el contrario establece una brecha de arbitrariedad para los comités de las dependencias y entidades.

F.2. En ese contexto se establece en el segundo párrafo de la fracción de mérito:

Se podrá dictaminar procedente la contratación de los bienes o servicios necesarios para realizar las pruebas, que el comité de adquisiciones, arrendamiento y servicios consideren necesarias, para acreditar que el bien o servicio contratado, cumple con el o los objetivos buscados. En el supuesto de que no se requiera realizar dichas pruebas, previa a la dictaminación favorable del comité, se podrá llevar a cabo la contratación por el total de los bienes o servicios requeridos por la dependencia o entidad.

En este párrafo se establece la excepción para dictaminar procedente la contratación de bienes o servicios por el comité, al establecer que el único requisito es que sea dictaminado favorablemente, por dicho comité, el llevar a cabo la contratación por el total de los bienes o servicios requeridos por la dependencia o entidad, al respecto, consideramos que dicha porción normativa podría ser inviable jurídicamente, pues podría facilitar la corrupción, verbigracia, al dotar de la facultad de adjudicar directamente con dictaminar procedente cualquier compra de servicios y bienes con avances tecnológicos incorporados en los mismos, sin las pruebas necesarias y sin que acredite cumplir con los objetivos buscados.

F.3. Por lo que hace al párrafo tercero de la fracción propuesta queda como sigue:

En el supuesto de que existan derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro tipo que pudiera corresponder al proveedor, los mismos se constituirán a favor de la Federación o de la entidad contratante, según corresponda, hasta por un máximo de cinco años. Transcurrido este plazo, el proveedor tendrá derecho a obtener los beneficios de la explotación comercial del bien o servicio contrato por la dependencia o entidad, en el porcentaje que



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

corresponda a los recursos aportados por cada parte para el diseño, desarrollo o mejoramiento del mismo.

Al respecto la fracción actual contempla que “...En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda...”, y la propuesta de iniciativa acota este tiempo a un goce de 5 años para permitirle obtener los beneficios económicos de la explotación comercial del bien o servicio a los proveedores en un porcentaje correspondiente a los recursos aportados por cada parte para el diseño y desarrollo o mejoramiento del mismo, lo que consideramos podría ser inviable jurídicamente, pues la razón de hacerlo así redundaría en beneficio de la sociedad y recupera los gastos o erogaciones realizadas por el Estado, además que después de la vigencia de los derechos patrimoniales al servicio oficial de la Federación, las entidades federativas y los municipios, pasará al dominio público, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, al igual que de la Ley de la Propiedad Industrial.

Otro aspecto es el que señala el autor Filiberto Otero Salas, al explicar que los mecanismos que regulan los contratos administrativos a través de los cuales los entes u organismos públicos adquieren, arrendan bienes, contratan servicios u obras públicas con los particulares, se encuentran en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas³¹, posteriormente al referirse a la utilidad pública señala que:

Para entender el papel que juega la utilidad pública, resulta imprescindible sostener que esta se desarrolla a través de bienes que conforman el patrimonio público, y cuyo fin de este último, consiste en atender el interés

³¹ Fernández Ruíz, María Guadalupe y Otero Salas, Filiberto (coord.), *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, 1ª. ed, México, Veritatis Verbum, 2015, pp. 57 y 58.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

público, lo mismo debiera acontecer cuando los particulares usan y utilizan bienes del dominio público, e inclusive, a pesar de que el ente u organismo hayan transferido la propiedad del bien, en el entendido de que la finalidad no se extingue, sino que trasciende [la trascendencia de la finalidad de los bienes propiedad del ente u organismo, garantiza que el bien que se desafecta e incorpore al patrimonio de un particular, sirviendo a un interés mayor y generando un beneficio en los administrados], lo anterior, bajo la premisa de que a quien se le transfiere el uso, goce o, propiedad atienda una necesidad y, cause un beneficio mayor que el mismo ente, organismo, o persona de Derecho Público encaminado el bien y el beneficio que se originaba con él, sea menor a la actividad y el beneficio que se pretenda causa en la población con la desafectación y transferencia del bien de dominio público a la esfera patrimonial privada, en otras palabras, el interés (necesidad-beneficio) que pretenda atender el particular, debe ser superior al que se estaba atendiendo antes de transferirlo.³²

Por lo anterior transcrito, es que observamos que podría ser inviable lo propuesto por la iniciativa en esta porción normativa, pues no se cumplen los supuestos teleológicos de la LAASSP con la reforma propuesta.

F.4. En este sentido el último párrafo de la fracción XVI, de la propuesta estable:

Cuando la contratación de innovación cuente o incorpore tecnologías de información o avances tecnológicos en materia de comunicación, el plazo máximo para que la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría autoricen la contratación deberá ser de treinta días naturales. En estos casos la convocante deberá informar a dichas dependencias que la contratación se fundamenta en esta disposición para que estas cumplan el plazo antes señalado.

³² *Ibídem*, p. 59.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

Esto podría encontrar una contradicción en el nivel de *racionalidad teleológica de la norma*, pues en la exposición de motivos se expone regular las compras públicas de bienes y servicios de innovación o con avances tecnológicos incorporados a los mismos, y en la propuesta normativa vemos que el plazo que se establece para que la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictamine la autorización de la contratación se acota únicamente a la materia de comunicación, situación que no se justifica en la exposición de motivos, que la materia de comunicación tenga mayor importancia para establecer un tratamiento especial desde la Ley para ello, ni en las mismas adiciones y modificaciones que se proponen en la presente iniciativa, por lo que observamos que podría ser inviable jurídicamente.

F.5. Finalmente observamos que la iniciativa podría no regular claramente la materia que se pretende, y en varios aspectos se encuentran los dispositivos que la integran inacabados o con alguna deficiencia legislativa, así como que no se contempla una reforma al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ni a los POBALINES, para poder instituir la figura jurídica de las compras públicas de innovación y su marco regulatorio.

En ese tenor, la iniciativa podría no resolver la problemática planteada por la iniciante, en virtud de lo expresado en su *Exposición de motivos*, y podría suponer un error dentro del ámbito de la racionalidad de la ley, llamado por Atienza³³ racionalidad teleológica, que está vinculada con la obtención de los fines sociales que persigue la norma, ya que no se legisla de forma exhaustiva sobre la problemática que se pretende resolver, por lo que la iniciativa no produciría los efectos deseados.

³³ ATIENZA, Manuel, “Razón práctica y legislación”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ra. Época, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, p. 29.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

En esta guisa, podemos considerar que en su caso en términos del mismo autor citado, la propuesta de iniciativa podría presentar un error en el ámbito de racionalidad de la ley jurídico-formal, que plantea una correcta sistematización de los nuevos enunciados normativos, con el orden jurídico existente,³⁴ ya que, en el caso que nos ocupa, la norma podría presentar diversas inconsistencias desde el punto de vista de la técnica legislativa; así como en lo relativo a su correspondencia con los elementos esenciales que aquellas deben contener, según lo dispone el artículo 78, fracciones III, IV, y V del Reglamento de la Cámara de Diputados, tal como ya lo hemos expuesto previamente.

Siguiendo con el autor citado, observamos que pudiera no cumplir el nivel lingüístico de razonabilidad, que consiste en que el emisor (de la norma) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (ley) al receptor (destinatario de la norma), pues el texto normativo del proyecto podría contener diversas disposiciones cuyo diseño y alcances no brindan la suficiente certeza jurídica a los destinatarios de la norma, en los casos expuestos en la presente opinión.

G. Respecto del régimen transitorio de la propuesta

Comentarios

E.1. La propuesta de reforma incluye un régimen transitorio de dos artículos, el primero de ellos señala el inicio de la vigencia del decreto, lo que es acorde a la técnica legislativa; el segundo señala la abrogación de todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley, lo que es parcialmente correcto, ya que Carla Huerta Ochoa, señala que es correcto establecer “la derogación de una o varias

³⁴ Cfr., ATIENZA, Manuel, *Curso de Argumentación Jurídica*, Editorial Trotta, Madrid, 5ta. reimpresión, 2018, p. 715.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

disposiciones jurídicas, así ponen fin a su vigencia con lo cual su función se agota”³⁵, pero como la misma autora señala “...el caso de la fórmula genérica “quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente...”, que más que impedir la aplicación de normas que contravengan a la nueva disposición, genera incertidumbre, pues de su imprecisión deriva la necesidad de análisis e interpretación para identificar la incompatibilidad que priva a otras normas de su vigencia”³⁶, por lo que podría presentar eventualmente conflictos normativos; pero no observamos plazos ni mandatos para poder instrumentar la norma, ya que como lo refiere Carla Huerta Ochoa,³⁷ de los tres tipos de artículos transitorios que existen, uno de ellos es dirigido al legislador o a la autoridad competente, con la finalidad de que se emitan las disposiciones necesarias para la debida instrumentación de la norma, tratándose normalmente de los reglamentos de una ley.

Conclusiones

En virtud de los argumentos esgrimidos, exponemos las siguientes conclusiones:

1. La propuesta de reforma no contraviene el marco constitucional en la sustancia de la misma, por lo ya argumentado en los *Comentarios jurídicos*.
2. La propuesta de reforma no contraviene el marco convencional, por lo ya argumentado en los *Comentarios jurídicos*.
3. La propuesta de iniciativa no contraviene el marco reglamentario, por lo ya argumentado en los *Comentarios jurídicos*.
4. La propuesta de adición a la fracción VI del artículo 20 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, podría ser

³⁵ HUERTA OCHOA, Carla, Artículos transitorios y derogación, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, [en línea], Número 102, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3693/4524>, p. 821.

³⁶ HUERTA OCHOA, op. cit., p. 833.

³⁷ HUERTA OCHOA, op. cit., pp. 821 y 822.



“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

inviabile jurídicamente y podría resultar incompleta, por lo ya argumentado en los *Comentarios jurídicos*.

5. La propuesta de adición a la fracción I del artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, podría ser inviable jurídicamente, no obstante, de considerarse viable, podría observarse lo argumentado en los *Comentarios jurídicos*.
6. La propuesta de adición a la fracción III del artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, podría ser inviable jurídicamente, por lo argumentado en los *Comentarios jurídicos*.
7. La propuesta de adición del inciso f) a la fracción VI del artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, podría ser inviable jurídicamente, por lo ya argumentado en los *Comentarios jurídicos*.
8. La propuesta de derogación y adición de la fracción XVI del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, podría ser inviable jurídicamente, por lo ya argumentado en los *Comentarios jurídicos*.
9. El régimen transitorio podría no ser acorde a la técnica legislativa.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. ATIENZA, MANUEL, CURSO DE ARGUMENTACIÓN JURÍDICA, EDITORIAL TROTTA, MADRID, 5TA. REIMPRESIÓN, 2018.
2. ATIENZA, MANUEL, *RAZÓN PRÁCTICA Y LEGISLACIÓN*, REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, MÉXICO, 1RA. ÉPOCA, VOL. I, NÚM. 3, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE DE 1991.
3. CARBONELL, MIGUEL Y PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA (COORD.), ELEMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS,



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

MÉXICO, SERIE DOCTRINA JURÍDICA, NÚM. 44, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, 2000, Y DISPONIBLE EN [HTTPS://ARCHIVOS.JURIDICAS.UNAM.MX/WWW/BJV/LIBROS/1/21/TC.PDF](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/21/tc.pdf)

4. HUERTA OCHOA, CARLA, *ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y DEROGACIÓN*, BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO, NÚMERO 102.
5. HUERTA OCHOA, CARLA, “LOS CONFLICTOS NORMATIVOS”, DISPONIBLE EN [HTTPS://ARCHIVOS.JURIDICAS.UNAM.MX/WWW/BJV/LIBROS/2/949/4.PDF](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/949/4.pdf)
6. LÓPEZ RUÍZ, MIGUEL, “REDACCIÓN LEGISLATIVA”, SENADO DE LA REPÚBLICA, MÉXICO, LVIII LEGISLATURA, 2002.
7. MÁRQUEZ RÁBAGO, SERGIO R., COORD., *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA Y CON JURISPRUDENCIA*, MÉXICO, 3ERA. EDICIÓN, 2019.
8. MINOR MOLINA, JOSÉ RAFAEL Y ROLDÁN XOPA, JOSÉ, “MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA”, *CÁMARA DE DIPUTADOS*, MÉXICO, LIX LEGISLATURA Y MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, 2006.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS NACIONALES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
3. Ley de la Propiedad Intelectual.
4. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
5. Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública (2011).
6. Guía para la incorporación al derecho interno de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública.
7. Informe anual 2013 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD.
8. Ley de la Propiedad Industrial.



*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

9. Ley Federal de Derechos de Autor.
10. Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de bienes muebles y la Prestación de Servicios.
11. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

OTROS

1. Convención Americana sobre los Derechos Humanos.
2. Semanario Judicial de la Federación.
3. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/231699/POBALINES.pdf>
4. https://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/ensayos/ensayos4.pdf
5. https://www.foroconsultivo.org.mx/INCyTU/documentos/Completa/INCyTU_17-004.pdf
6. https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/dom2014d1_es.pdf
7. https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Armonizacion_normativa.pdf
8. <https://www.gob.mx/pronabive/documentos/pobalines>
9. https://uncitral.un.org/es/texts/procurement/modellaw/public_procurement/guide
10. https://uncitral.un.org/es/texts/procurement/modellaw/public_procurement
11. <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/2011-model-law-on-public-procurement-s.pdf>
12. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/2013/99>

30 de abril de 2020



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CEDIP

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

*“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”
“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”*

SPT/damv