



Ciudad de México, a 22 de junio de 2020.
CANIFARMA/DAPC/010/2020

Diputado Óscar González Yáñez,
Presidente
Comisión de Transparencia y Anticorrupción
Cámara de Diputados, LXIV Legislatura
P r e s e n t e.

Estimado Diputado González Yáñez:

En relación con la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público (LAASSP), presentada a nombre del Grupo Parlamentario de MORENA, el pasado 14 de abril, por el Diputado Mario Delgado Carrillo la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA) se dirige a Usted para presentar las siguientes consideraciones, en el marco del Parlamento Abierto Virtual y Presencial que la Comisión que preside ha convocado para participar en el proceso legislativo que analizará y, en su caso, dictaminará diversos proyectos en la materia:

- I. De conformidad con la Exposición de Motivos del proyecto legislativo en mención, entre los objetivos que persigue este se encuentran:
 1. Modernizar y reformar la LAASSP para adecuarla al momento de renovación y transformación del país, y así cumplir con los compromisos adquiridos en materia de combate a la corrupción que enarbola el nuevo régimen político.
 2. Reconstruir la confianza de los mexicanos en su gobierno y garantizar el control del gasto público.
 3. Satisfacer el interés público, constituyendo un factor relevante de desarrollo para nuestro país.
 4. Contribuir al objetivo de alcanzar la transparencia de los procedimientos de contratación.
 5. Fortalecer y ampliar la participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en los procesos de licitación.
- II. La industria representada por CANIFARMA, coincide con los cambios dirigidos a la consecución de la equidad social y a la erradicación de la corrupción, ya que en la medida en que ambos se cumplan mejorarán las condiciones de vida de los mexicanos y las normas de convivencia entre todos los grupos que integran a nuestro país.



Además, en lo referente a la satisfacción del interés público, la industria farmacéutica y de dispositivos médicos establecida en México también ha contribuido, de forma permanente al acceso universal a los servicios y a los insumos para la salud que se requieren para cumplir con el derecho a la salud dispuesto en el artículo 4º Constitucional, acatando las reglas e instituciones vigentes en materia de adquisiciones, compartiendo así lo señalado en el proyecto de nación del Presidente de la República.

- III. La propuesta de adquirir medicamentos e insumos médicos fuera del país de manera amplia y discrecional, sin duda tendrá impactos negativos en la industria establecida México, afectando la generación de empleos de calidad en diversas entidades federativas.

Las repercusiones de la reforma, en términos económicos, afectaría a casi la mitad de la industria farmacéutica establecida en México¹, con los consecuentes impactos en la erosión de la planta manufacturera y en la disponibilidad oportuna de estos bienes, muchas veces en forma irreversible, los cuales constituyen un pilar de la seguridad sanitaria nacional.

Alrededor del mundo, la epidemia de COVID-19 ha colocado en un predicamento a todas las naciones, incluso a aquellas con capacidades robustas, revelando las insuficiencias de los sistemas de salud y orillando a algunos países productores de principios activos, y de insumos para la salud a establecer restricciones al comercio exterior² como un intento por garantizar sus necesidades de insumos para la salud, pero interrumpiendo las cadenas globales de fabricación y distribución de la industria que abastecen al mundo.

Aunado a la importancia de mantener en el país una industria propia, que garantice el abasto de medicamentos e insumos para la salud, está la necesidad de reactivar lo más pronto posible la economía nacional que contribuya a paliar los efectos de esta epidemia, particularmente en los sectores más vulnerables de la población. En este sentido, esta propuesta desestima el efecto que generará en ambas materias, la de salud y la económica, la eventual decisión de aprobar la compra de medicamentos e insumos en los mercados externos de manera amplia y discrecional, pues el desmantelamiento del sector se reflejaría³ en:

¹ El dato es de 45.7%, de acuerdo con los datos del "III Compendio Estadístico de la Industria Farmacéutica en México 2012-2016, CANIFARMA" y corresponde a la proporción que representan las ventas en unidades realizadas al sector público, promedio del periodo 2012 al 2017.

² Múltiples artículos periodísticos han abordado el tema, algunos de estos son:

<https://www.nytimes.com/2020/04/09/world/coronavirus-equipment-rich-poor.html>

<https://www.washingtonpost.com/business/2020/04/12/drug-ventilador-shortage-coronavirus/>

<https://www.wsj.com/articles/how-the-coronavirus-will-reshape-world-trade-11592592995> 190620

³ Estimaciones propias obtenidas a partir de la información del III Compendio Estadístico de la Industria Farmacéutica en México 2012-2016 CANIFARMA, la Matriz de Insumo producto del INEGI (2013) y de las Cuentas Nacionales del BIE del INEGI actualizados al 4Q-2019.



- Pérdida de más de 46 mil empleos directos y de cerca de 215 mil empleos indirectos.
- Disminución anual del PIB nacional de \$18 mil 493 millones de pesos por el impacto directo de la industria.
- Pérdida del valor de la producción por \$56 mil 695 millones de pesos.
- Reducción en la inversión nacional, de al menos \$21 mil 585 millones de pesos, tanto de recursos generados en México como en el exterior.
- Caída del valor de las exportaciones nacionales, por \$13 mil 529 millones de pesos.
- Repercusión en los ingresos públicos por la pérdida de \$8 mil 903 millones de pesos de impuestos directos, indirectos y derechos que dejaría de generar el sector.
- Impacto económico en el 63% de todos los sectores productivos que conforman la economía mexicana. De los 259 sectores que conforman la economía, sólo la industria farmacéutica se relaciona por el lado de la demanda con 161 sectores y por el lado de la oferta con 163 sectores.
- La Ciudad de México (CDMX) y el Estado de México, que son los más afectados por la epidemia, padecerían además los efectos económicos de la reforma, pues el 66% de la producción del sector se desarrolla en estas dos entidades.
- Complementariamente, para la CDMX la industria es la principal actividad manufacturera, mientras que en el Estado de México es la quinta de mayor contribución a la manufactura.
- Dependencia absoluta en el abastecimiento de medicamentos a la disponibilidad en el exterior.

IV. Aunque varios de los objetivos que animan la presentación de la Iniciativa son coincidentes con la función que realiza la industria farmacéutica y de dispositivos médicos establecida en México, el Proyecto de Decreto que acompaña a esta ofrece problemas de diversa índole que -en los hechos- impedirá la materialización de los propósitos que persigue el proyecto legislativo.

En ese sentido a continuación, se abordarán las propuestas que reforman, adicionan o derogan porciones relevantes de la LAASSP, que por su índole afectan o pueden afectar la función que de manera cotidiana realiza el sector productivo representado por CANIFARMA y que, en caso de aprobarse en los términos presentados, generarán un problema a la satisfacción del interés público que busca colmar la iniciativa de referencia:



1. La propuesta de adición de un párrafo quinto al artículo 1, establece la excepción de la aplicación de esta Ley a *la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y entidades con organismos intergubernamentales internacionales a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos con la autorización de la Oficialía Mayor de la Secretaría (de Hacienda) sin que:*
 - i. Se establezcan los principios de razonabilidad y fundamentación que deben acompañar al otorgamiento de facultades discrecionales, principios que dispongan las bases sobre las que a partir de bases objetivas de actuación se decida exceptuar la aplicación de una Ley que por su naturaleza debe respetar los preceptos constitucionales establecidos en el artículo 134 de nuestra Carta Magna.
 - ii. Rompe las reglas de equilibrio y el principio de competencia, afectando la planta productiva del país, privilegiando la compra a terceros extranjeros.
 - iii. Bajo el concepto de equivalencias regulatorias no puede considerarse a la OMS u OPS, como un organismo regulador, por lo que pone en riesgo la calidad de los productos.
 - iv. Considere la problemática de logística que supone una decisión de esta índole, dado que el Gobierno al importar deberá de cumplir con todos los requisitos sanitarios.
 - v. Se respeten los supuestos contemplados en algunos Tratados Internacionales para exceptuar las adquisiciones del proceso de licitación, entre los que se encuentran que el proceso de contratación a través de organizaciones internacionales sea financiado por la misma o que los procesos que regulan a la organización internacional con la que se efectuó una contratación resulten incompatibles con la LAASSP.

Adicionalmente, cabe señalar que la Iniciativa busca excluir la aplicación de la LAASSP con respecto a las compras de medicamentos realizadas en virtud de acuerdos interinstitucionales celebrados con organizaciones internacionales. Como ya se ha señalado, el artículo 134 constitucional y los Tratados Internacionales establecen como regla general que las adquisiciones del Gobierno Federal deben llevarse a cabo a través de procedimientos de licitación pública y solo como excepción por Calificación de Proveedores o Licitación Limitada.



En este sentido, los supuestos contemplados en algunos Tratados Internacionales para exceptuar las adquisiciones del proceso de licitación son que el proceso de contratación a través de organizaciones internacionales sea financiado por la misma, o que los procesos que regulan a la organización internacional con la que se efectuó una contratación resulten incompatibles con la LAASSP.

Por lo anterior, se concluye que la excepción propuesta con la adición al artículo 1 de la LAASP, no se cumplen ninguno de los supuestos considerados en los Tratados para exceptuar las compras públicas del proceso de licitación o licitación restringida, establecidos en los Tratados.

Por las valoraciones mencionadas, *se solicita eliminar la propuesta de adición de este párrafo quinto al artículo 1 de la LAASSP.*

2. Se propone adicionar una fracción II al artículo 2 de la LAASSP para definir el concepto de Cotizante a la *persona física o moral que presenta su cotización en el proceso de investigación de mercado.*

Esto puede dar lugar a que cualquier persona, tenga o no condiciones técnicas, económicas, entre otras, para atender los requerimientos de bienes y servicios de las dependencias y entidades, pueda participar en una investigación de mercado, lo que podría generar alteraciones y falta de veracidad de la información, dando juego a cotizaciones sin que se tenga la certeza de capacidad instalada o para el caso de medicamentos de contar con registros sanitarios o de la calidad de los insumos.

En tal virtud, se sugiere modificar el artículo 2, fracción II, como se señala a continuación:

Artículo 2. ...

- I. ...
- II. *Cotizante: persona física o moral que presenta su cotización en el proceso de investigación de mercado, que acredite capacidad, recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios para realizar las actividades relacionadas con los bienes o servicios objeto de la investigación de mercado.*



3. Se busca reformar la figura de investigación de mercado, al trasladar este concepto, de la fracción X del artículo 2 de la Ley vigente, a la fracción VII del mismo precepto. La Iniciativa dispone que esta figura, siendo un proceso previo para obtener información relevante, pertinente y acreditable, sea el instrumento que defina el rumbo de la contratación y el tipo de contratación.

La propuesta pretende que la investigación de mercado se vuelva determinante y vinculante para un procedimiento de adquisición, siendo que es sólo un proceso de auscultación del mercado, al cual se le otorga un papel trascendental en los procesos de adquisición, para el cual se requieren reglas transparentes.

Por lo anterior, consideramos importante que la fracción VII del artículo 2 del proyecto legislativo de marras, quede de la siguiente forma:

Artículo 2. ...

I. ...

*VII. Investigación de mercado: proceso previo al inicio de los procedimientos de contratación, orientado a obtener información pertinente y acreditable para conocer las condiciones comerciales de los bienes o servicios que se pretenden contratar, estimar los precios de los mismos e identificar potenciales proveedores, para así determinar el carácter, la estrategia y modalidades procedimiento de contratación a través del cual se obtengan las mejores condiciones para los entes públicos contratantes, **debiendo considerar las condiciones de calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.***

VIII. ...

4. En lo referente a la propuesta de reforma del artículo 26, párrafos cuarto y quinto, esta cámara industrial considera -en una lectura armónica entre ambos párrafos- que, en caso de aprobarse la propuesta de que la investigación de mercado sea el fundamento para determinar *el procedimiento de contratación a realizar*, dicho sondeo del mercado sustituirá en la Ley al método dispuesto en la Carta Magna como la regla general de los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Cabe recordar que en esta materia, la Constitución establece que las licitaciones públicas son el procedimiento idóneo para asegurar al Estado las mejores condiciones posibles (en



cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes), sin que se privilegie una condición sobre la otra, porque este procedimiento -la licitación pública- es el más comprehensivo de todos, pues los principios que están detrás de dicho procedimiento -conurrencia, igualdad, publicidad, entre otros- se encuentran incorporadas sólo de manera parcial en los procedimientos de invitación a tres personas y de adjudicación directa.

En ese sentido, y con el propósito de que la reforma a la LAASSP en este precepto sea congruente con la Constitución y con su correlativo mandato dispuesto en el propio párrafo segundo del artículo 26 de la LAASSP, proponemos los siguientes cambios al párrafo cuarto, así como la eliminación del párrafo quinto, ambos del artículo 26 del proyecto legislativo:

Artículo 26. ...

...

...

*Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado, conforme a la metodología que establece el Reglamento de esta Ley y, en su caso, los lineamientos que emita la Secretaría, a través de su Oficialía Mayor, **que deberán estar sustentados en principios de transparencia, equidad, especialidad e igualdad de condiciones, que aseguren al Estado las mejores condiciones de precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás circunstancias** de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación.*

~~Con base en dicha investigación de mercado deberá determinarse el procedimiento de contratación a realizar, así como su carácter, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.~~

...

5. Respecto del artículo 28 observamos que de forma reiterada se propone en la Iniciativa de reformas a la LAASSP dejar al criterio discrecional de las autoridades de las entidades y dependencias facultadas para la adquisición de bienes y servicios, decidir el carácter de la licitación pública, debido a si una investigación de mercado muestra mejores condiciones en el precio, a si no existe proveeduría nacional o a si la adquisición no se encuentra cubierta por Tratados.



CANIFARMA

CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA
Dirección: Av. Cuauhtémoc no. 1481, Col. Santa Cruz Atoyac
C.P. 03310, Alc. Benito Juárez, Ciudad de México
Teléfono: 56889477
Correo: contacto@canifarma.org.mx

Esta propuesta de ampliar los supuestos en los que puede efectuarse una licitación internacional abierta:

- i. Disminuye beneficios para fomentar la proveeduría nacional y la inversión de países que son socios comerciales de México, y
- ii. Menoscaba los incentivos para que nuevos países busquen celebrar TLC's con México.

Por lo tanto, consideramos inadecuados establecer esa facultad discrecional en mención, así como de manera específica, la adición de los incisos c) y d) a la fracción III del Artículo 28.

Además de las consideraciones expresadas, la redacción que se propone para el artículo 28, fracción III, inciso c), viola el principio de "trato nacional" previsto en Tratados.

En cualquier caso, para guardar congruencia con el "principio de trato nacional", el estudio de mercado referido en el citado inciso c) debe abarcar también a los territorios de los países con los que México tiene celebrado un TLC con Capitulo de Compras en el Sector Público.

Por lo antes expuesto, se propone la siguiente redacción para el artículo 28 propuesto en la iniciativa objeto de la presente comunicación:

Artículo 28.- El carácter de las licitaciones públicas se llevará a cabo conforme al siguiente orden:

- I. ...
- II. ...
- III. *Internacionales abiertas, en las que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar, cuando se presente cualquiera de los siguientes supuestos:*
 - a) ...
 - b) ...
 - c) *Sea conveniente en términos de precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes que deriven de la investigación de mercado;*



- d) ...
- e) *La dependencia o entidad estando cubierta por los Tratados con un Capítulo vigente de Compras del Sector Público acredite fehacientemente, conforme a la investigación de mercado, que en territorio nacional o en los países con los cuales México tiene celebrado un Tratado, para el caso de servicios no existe proveedor, o para el caso de bienes muebles, no existen bienes de origen nacional o en los países con los cuales México tiene celebrado un Tratado, o que el o los existentes proveedores o bienes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad.*

6. La iniciativa busca adicionar la fracción XXI al artículo 41 de la LAASP, con la cual discrecionalmente se 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, tratándose de la adquisición de medicamentos y otros insumos para la salud, incluso cuando ya no estén protegidos por una patente o el país no se encuentre en situaciones de emergencia sanitaria.

Adicional a lo anterior, los supuestos en los que se pueden efectuar procedimientos distintos a la licitación pública están previstos también en tratados internacionales, en los que se disponen cuáles son los casos en los que se pueden llevar a cabo procedimientos de "licitación restringida", entre los que se encuentra que el producto a adquirir esté protegido por una patente y, por lo tanto, el proveedor sólo pueda ser el titular de ésta.

Sin embargo, la hipótesis que se busca adicionar no está comprendida dentro de los supuestos de excepción previstos en los Tratados. De modo que el establecimiento de esa disposición supondría una contravención a las obligaciones internacionales de nuestro país.

Adicionalmente, la Iniciativa de reformas a la LAASSP establece las bases de un nuevo régimen de excepciones para la adquisición de insumos para la salud, que contraviene lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución.

Presumiblemente, dicha excepción busca conceder beneficios para el Estado, en la obtención de mejores condiciones de precio y beneficios económicos, dejando de lado los demás principios establecidos en la propia norma como lo es la calidad y la eficacia de los servicios a adquirir.

Recordemos que los insumos para la salud son bienes esenciales para garantizar el derecho a la protección de la salud, establecido en el artículo 4º de nuestra Carta Magna, así como



para garantizar las prerrogativas establecidas en el artículo 123 de la misma, en el cual se instituye un régimen de seguridad social para los trabajadores del país.

Dada la importancia de los insumos para la salud, existe un marco regulatorio robusto en México, que garantiza la calidad y seguridad de los insumos fabricados y comercializados en el país, situación que va de la mano con lo establecido en el artículo 134 del texto constitucional, que establece los principios de calidad y eficacia de las adquisiciones para el Estado.

En este sentido, el priorizar la obtención de mejores condiciones de precio, sacrificando los demás principios establecidos por el propio artículo 134, en detrimento de lo establecido por el artículo 4º y 134, es violatorio de la Constitución.

Por ello, es imperativo evitar el establecimiento de excepciones a la licitación y priorizar, como lo establece la propia Constitución, que dicho procedimiento sea la regla general para las adquisiciones de los bienes que requiere el Estado para cumplir con sus funciones, y así obtener las mejores condiciones, no sólo de precio, sino de calidad y eficacia en beneficio de todos los mexicanos. Cualquier excepción sería contraria al texto constitucional.

Por lo antes expuesto, solicitamos que se elimine la fracción XXI del artículo 41 que como propuesta emana de la iniciativa objeto de la presente comunicación.

Diputado González Yáñez:

Observamos la importancia de la reforma dirigida a la actualización de la LAASSP, para que este ordenamiento se alinee con las prioridades de la agenda nacional que emanaron de la elección federal de julio de 2018, específicamente en lo referente al combate a la corrupción, a la reconstrucción de la confianza de los mexicanos en las instituciones y, por supuesto, en un mejor control de los recursos públicos, temas en los que la industria afiliada a CANIFARMA coincide plenamente.

También concurrimos en la relevancia de procurar mejores esquemas de transparencia que, además de mejorar la confianza de los mexicanos en la interacción de los sectores público y privado, colaboren en superiores condiciones para la competencia y para que el Estado cuente con óptimas condiciones en la contratación.

Es nuestra convicción que para alcanzar la satisfacción del interés público se precisa de la mejor disposición para dialogar y comprender cuáles son los motivos que mueven los legítimos intereses de los legisladores y de los sectores productivos al deliberar sobre temas de la mayor trascendencia como es la reforma objeto de la presente comunicación.



En ese sentido, a reserva de participar en los Foros que convocará el órgano legislativo que usted encabeza, le expresamos nuestra más amplia disposición para atender cualquier duda u observación que la presente comunicación genere entre los integrantes de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

Atentamente,

Ing. Rafael Gual Cosío
Director General
Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica

Anexo I. Comentarios al Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LAASSP del 14 de abril de 2020

- C.c.p. Diputado Mario Delgado Carrillo. Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA en la Cámara de Diputados.
Diputado Blas López Víctor. Secretario de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputado Iván de Jesús Interian Limbert. Secretario de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputado Miguel Ángel Jáuregui Montes de Oca. Secretario de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputada Martha Liseth Noriega Galaz. Secretaria de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputado Alejandro Ponce Cobos. Secretario de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputada Martha Elisa González Estrada. Secretaria de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputada María Marcela Torres Peimbert. Secretaria de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputada Ximena Puente de la Mora. Secretaria de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputado José Luis Montalvo Luna. Secretario de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputado Juan Carlos Salazar Villarreal. Secretario de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.
Diputada Luz Estefanía Rosas Martínez. Secretaria de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

