

**Asunto:** Reforma artículo 1 LAASSP en relación con acuerdos con UNOSP.

El 29 de julio pasado se aprobó la reformar al artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), estando pendiente su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha modificación consiste esencialmente en establecer una excepción a la aplicación de la LAASSP cuando se trate de adquisición de bienes o servicios para la salud que contraten las dependencias o entidades (IMSS, ISSSTE, INSABI, o cualquier otra individualmente considerada) con organismos intergubernamentales internacionales a través de mecanismos **previamente establecidos**, siempre que se acredite la aplicación de los “principios” previstos en la Constitución.

En relación con lo anterior, es importante recordar que el 13 de febrero de 2019, el gobierno mexicano celebró con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) un **Acuerdo Marco** de Servicios para Proyectos (Acuerdo Marco), cuyo fin fue establecer un marco de cooperación que viabilice la asistencia técnica de tal organismo hacia México, a través de **acuerdos específicos** en áreas de adquisiciones, infraestructura y gestión de proyectos de alto impacto (en cualquier materia, aunque finalmente la reforma a la LAASSP solo se refiere a bienes y servicios para la salud).

La asistencia de la UNOPS abarca cuatro modalidades:

- a. **Proyectos de implementación**, en los que el Gobierno de México transfiere a la UNOPS la totalidad de los recursos presupuestados, y lleva a cabo la licitación y contratación, firma y administración de contratos con terceros, desde el punto de vista técnico y financiero.
- b. Licitaciones por encargo, en que la UNOPS realiza -conforme a las políticas, reglas y procedimientos de adquisiciones de la UNOPS- los procesos de licitación para el Gobierno de México. En este caso, el Gobierno de México (previa recomendación de la UNOPS) es el responsable de la firma y administración contractual.
- c. Asesoramiento en licitaciones, en que el Gobierno de México lleva a cabo las licitaciones y la UNOPS brinda asesoramiento técnico, incluso en la administración de los contratos firmados por el Gobierno.
- d. Proyectos específicos de Asistencia Técnica, en que la UNOPS ejecuta directamente, asesorías, estudios técnicos y otras actividades en que el Gobierno de México pudiera requerir de la participación de dicho órgano, en lugar e los sectores privado, social o público del País.

Además, el propio Acuerdo establece la posibilidad de que el Gobierno de México y la UNOPS acuerden otras actividades y modalidades diversas a las anteriores.

Al respecto, sin perjuicio de que todas las modalidades representan elementos a considerar (p.ej. el señalado en el inciso d) implica que los Estudios de Mercado puedan realizarse por la UNOPS, de acuerdo a sus reglas), el que consideramos más importante es el señalado en el inciso a) anterior (proyectos de implementación).

Cabe mencionar que, con base en el Acuerdo Marco, la UNOPS ya participó en la primer Licitación Internacional Abierta Consolidada para el segundo semestre del ejercicio 2019 en funciones de asistencia a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, en diciembre de 2019 se firmó el Acuerdo de Colaboración para la Participación de México en los Fondos Estratégico y Rotatorio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS de la Organización Mundial de la Salud), mismos fondos que realizan compras conjuntas de vacunas, medicamentos y otros productos médicos.

Finalmente, el pasado 31 de julio mediante comunicado de prensa, la Presidencia de la República informó que inició el proceso de compra eficiente de medicamentos y vacunas junto a la UNOPS. En misma esa fecha el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) celebró con la UNOPS el primer **Acuerdo Específico** para el proyecto de implementación denominado “Adquisición de Medicamentos y Material de Curación”, mismo que reconoce la reforma al artículo 1 de la LAASSP, e incluso establece que tal acuerdo iniciará una vez que entre en vigor precisamente la reforma a tal artículo y hasta por 53 meses (lo que resta del sexenio). Así, tanto la reforma al artículo 1 de la LAASSP como el referido Acuerdo Específico entrarán en vigor el mismo día (reforma promovida específicamente para hacer efectivos estos acuerdos).

d

Al amparo de dicho Acuerdo Específico, la UNOPS brindará al INSABI la asistencia en modalidad de proyecto específico de implementación para la ejecución de la adquisición de medicamentos y material de curación, al amparo del cual las adquisiciones se realizarán conforme a las reglas y procedimientos de la UNOPS, en lugar de la LAASSP<sup>1</sup>.

En este esquema, será la UNOPS y no el Gobierno de México, la que realizará lo proyectos (adquisiciones) y pagará a los proveedores, no obstante la distribución hasta el destino final la realizará el INSABI, lo cual representa un elemento por demás importante a tomar en cuenta, pues lo cierto es que, por un lado los bienes pueden adquirirse en el extranjero, y por otro el INSABI podría licitar (entre otras posibilidades) los servicios logísticos necesarios para la distribución de los productos, toda vez que ésta no forma parte del Acuerdo Específico. No se aplicará el orden jurídico nacional, en sustitución del mismo, se aplicarán las citadas reglas y procedimientos de la UNOPS (consideramos que esto debió ser una reforma Constitucional, no así -como ocurrió- una delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo. También consideramos que dada la inversión en México y la infraestructura sanitaria existente -parte del Sistema Nacional de Salud- esta clase de compras sólo debían ser extraordinarias, por emergencia, pero NO son reguladas así).

Entrando en vigor, cualquier dependencia o entidad federal (ISSSTE, IMSS, INSABI, SEDENA, SEMAR, PEMEX, etc.) podrán determinar unilateralmente no aplicar la normatividad mexicana y acudir (directamente o en consolidación) a las compras internacionales con organismos intergubernamentales, por cualquier “clave” (en duda si aplicaran el Compendio), multianual, de cualquier origen, sin registro (para simplificarles el mismo posteriormente), etc.

Otro elemento importante a considerar que aplicarán los principios del derecho mercantil internacional, y se recurrirá al arbitraje como medio de solución de controversias, y la responsabilidad total del proyecto, aun cuando sea ejecutado por la UNOPS, será del INSABI. El objeto del proyecto comprenderá la planificación de abastecimiento para el periodo 2021-2024.

Un elemento que resulta trascendente es que, en sustitución del estudio de mercado previsto en la LAASSP, la UNOPS utiliza una plataforma denominada “Observatorio Regional de Precios de Medicamentos” que contiene registro por fuentes oficiales en 21 países de referencia (que incluyen a

---

<sup>1</sup> Las reglas de la UNOPS se pueden consultar en: a) [https://content.unops.org/service-Line-Documents/Procurement/UNOPS-Procurement-Manual-2019\\_ES.pdf](https://content.unops.org/service-Line-Documents/Procurement/UNOPS-Procurement-Manual-2019_ES.pdf) b) <https://www.unops.org/es/policies>;

México), lo cual en sí mismo resulta cuestionable, dada las barreras técnicas para la correcta comparación de precios en diversas circunstancias y condiciones de los países evaluados.

El listado de los bienes a incluir en dicho Acuerdo Específico, por ahora, corresponderá a la demanda agregada de los grupos de medicamentos 010 y 040, así como 060 de material de curación del cuadro básico y catálogo de medicamentos del Gobierno de México (el Acuerdo no se refiere al Compendio, aunque este ahora sea el aplicable), conforme al listado que en su momento proveerá el INSABI, estableciéndose la posibilidad de consolidación con otras instituciones.

También se establece que la autoridad regulatoria y sanitaria nacional (Cofepris) establecerá el mecanismo para “simplificar” -lo que ello implique- la emisión de registros sanitarios a insumos para la salud del extranjero (posiblemente aplicando el acuerdo de equivalencia 28 de enero de 2020 -aplicable a medicamentos y que ilegalmente puede hacerse extensivo a dispositivos médicos- o el acuerdo de acciones extraordinarias del 27 de marzo de 2020 solo durante la emergencia sanitaria). No se prevé procedimiento alguno para el caso de patentes.

En este caso particular, las actividades a realizarse por las Partes (en términos del propio Acuerdo Específico) se resumen a continuación:

GOBIERNO	UNOPS	TAREA
X		Preparación de la lista de medicamentos y material de curación
X		Preparación de especificaciones técnicas detalladas
	X	Finalización de las especificaciones técnicas
	X	Investigación de mercado
	X	Preparación de las Bases y Emisión de los llamados a licitación
	X	Recepción y evaluación de las ofertas
	X	Recomendación de adjudicación
	X	Adjudicación y firma de la orden de compra
	X	Arreglos de inspección y transporte al punto central de recepción de medicamentos y material de curación
	X	Tránsito aduanero (si hubiese necesidad)
	X	Seguimiento hasta la entrega en el punto central de recepción de medicamentos y material de curación
X		Recepción y aceptación de los medicamentos y material de curación
	X	Pagos a los proveedores

Para la determinación de las particularidades del proyecto, más allá de las señaladas, se conocerán una vez que entre en vigor la reforma a la LAASSP y el INSABI y COFEPRIS presenten la lista y los trámites “simplificados” para obtener registro sanitario y se publiquen las Pre-bases y bases de licitación internacional (que será publicitada por la UNOSP en el extranjero y también en México, donde tal organismo tendrá representación y una estructura orgánica conformada en conjunto con personal del INSABI).

Es así, que la reforma al artículo 1 de la LAASSP, en conjunto con el Acuerdo Marco y el Acuerdo Específico, cuando menos en materia de salud, otorgan las facultades, prerrogativas o atribuciones prácticamente ilimitadas para que el Poder Ejecutivo -en sustitución del Constituyente y del Poder

Legislativo- determine la forma de ejercer los recursos públicos (en caso de compras intergubernamentales, sin intervención de auditoría y rendición de cuentas de autoridades mexicanas), para elegir no aplicar de la normatividad mexicana, para incentivar o no a la industria mexicana o extranjera establecida en México (y las fuentes de empleo que ello representa), para pasar por alto cuestiones como calidad, equidad de trato, prácticas leales de comercio, Estado de Derecho, entre otras (no por razón de emergencia sanitaria, sino por política pública, sin necesidad de razón justificada).

Pero finalmente, solo se trata de un gran poder (pues la “Ley” y normatividad mexicana serán derecho positivo pero no eficaz, según lo determine el Poder Ejecutivo), todo (beneficios o daños) dependerá -sin menoscabo de las atribuciones del Poder Judicial de la Federación-, de lo que el Poder Ejecutivo determine hacer o no hacer (usar el poder en emergencia sanitaria o sin emergencia, en necesidad justificada o sin justificar, en varios insumos o solo en los necesarios, etc., finalmente lo que determine la política pública en turno).

En los próximos días se publicará la reforma al artículo 1 de la LAASSP y por tanto esta reforma y el Acuerdo Específico entrarán en vigor el mismo día. Posteriormente, el INSABI y Cofepris enviarán un listado a la UNOSP con los requerimientos y ésta última publicará pre-bases conforme a sus propios procedimientos. Dado el alcance de la reforma y del Acuerdo Específico, otras dependencias o entidades podrán “consolidarse” con el INSABI, o bien, celebrar sus propios Acuerdos Específicos con la UNOSP. Paralelamente, respecto de otras claves no incluidas en el “listado” (lo que determine el Ejecutivo), podrán realizarse procedimientos de contratación conforme al orden jurídico nacional (como la LAASSP).

Esperamos que la información anterior resulte de utilidad quedando a sus órdenes para cualquier aclaración o duda al respecto.

Ciudad de México a 8 de agosto de 2020.