

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, senador del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los pilares de la Cuarta Transformación de la vida pública nacional, como lo ha expresado el presidente electo Andrés Manuel López Obrador, es aprovechar las capacidades nacionales para la generación de mayor bienestar social y desarrollo económico. Esta nueva concepción encuentra como eje fundamental la construcción de un gobierno más eficaz, cercano a los anhelos de la gente y, sobre todo, austero.

Es imprescindible que desde el Poder Legislativo promovamos el marco jurídico que fomente el desarrollo y el uso del conocimiento generado en nuestras universidades, instituciones y centros públicos de investigación, para el diseño, la ejecución y la evaluación de acciones y programas de gobierno.

Lo anterior, además de aprovechar el conocimiento generado en organismos públicos nacionales, materializará los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, que constituyen la guía taxativa para el adecuado ejercicio de los recursos públicos y, por tanto, de toda contratación en el ámbito público.

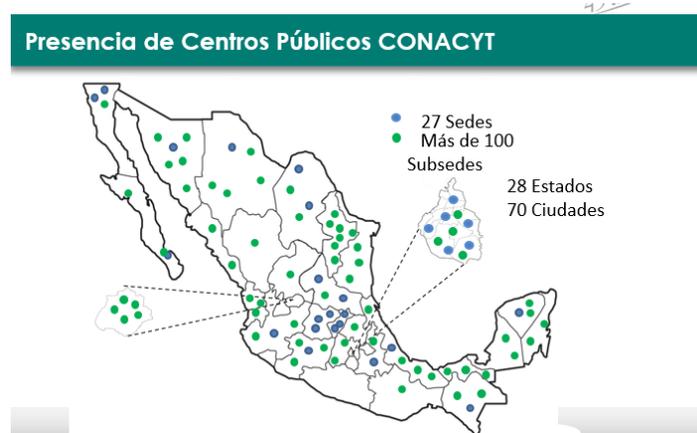
Hoy en día, nuestro país cuenta con un amplio número de centros e institutos de investigación en los que se genera y desarrolla gran cantidad de innovaciones y nuevo conocimiento. En México existen más de 350 institutos y centros de investigación dependientes de entidades u organismos de la Administración Pública Federal y de instituciones de Educación Superior, todos ellos financiados con recursos públicos¹.

Por otra parte, nuestro país cuenta con un sólido aparato científico integrado por más de 25,000 científicos miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), perteneciente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

¹Partner Services, *Listado de Centros de Investigación y Parques Tecnológicos*, Texas A&M University, EE. UU. [En línea] [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://mexico.tamu.edu/Mexico/media/Media/Documents/Centros-de-Investigacion-y-Parques-Tecnologicos-en-Mexico.xlsx>

El Sistema de Centros Públicos de Investigación (CPI) del CONACYT es un conjunto de 27 instituciones científicas y tecnológicas públicas mexicanas dedicadas a la investigación y la docencia de nivel superior en variadas disciplinas del conocimiento².

Estos centros se encuentran distribuidos en casi todo el territorio nacional, con presencia en 28 entidades federativas y 70 ciudades, en sus más de 100 subsedes.



Los CPI suministran al Estado mexicano importantes aportaciones, entre las cuales destacan³:

- Conocimiento para el desarrollo del país.
- Asesoría en el diseño de políticas públicas.
- Innovación científica y tecnológica al sector productivo.
- Apoyo a las empresas en el desarrollo de proyectos tecnológicos, y gestión de fondos federales y estatales para recibir recursos con el objeto de mejorar su competitividad.
- Personal especializado en diversas áreas de conocimiento.
- Formación de recursos humanos en múltiples áreas de la ciencia y de la tecnología, en grados de especialización, maestría, doctorado y posdoctorado.
- Infraestructura física de primer grado.
- Promoción de la actitud científica entre niñas, niños, personas jóvenes y adultas, como un instrumento para mejorar la calidad de la vida y de la sociedad.

²CIDE, *XX Aniversario - Centros Públicos de Investigación*. México [En línea] [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018] Disponible en: <http://cpi20.cide.edu/centros>

³CONACYT, *Sistema de Centros Públicos de Investigación CONACYT, Blog Con-Ciencia*, México [En línea] [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://bibliotecas.cio.mx/ebooks/e0202.pdf>

Por otra parte, de la Secretaría de Salud dependen otros importantes centros de investigación que, sin duda, también pueden y deben ser aprovechados por nuestro Gobierno de forma permanente y proactiva. Tal es el caso de los siguientes:

- **Centro de Investigación en Salud Poblacional (CISP).** Enfocado principalmente en generar y evaluar intervenciones destinadas a reducir el impacto de las enfermedades y promover la formación de recursos humanos especializados y de alto nivel en el área de la salud pública.
- **Centro de Investigación en Sistemas de Salud (CISS).** Especializado en la generación de innovaciones para resolver los grandes problemas del Sistema Nacional de Salud.
- **Centro de Investigación Sobre Enfermedades Infecciosas (CISEI).** Se especializa en la búsqueda de soluciones e investigaciones para prevenir, atender y controlar enfermedades contagiosas.
- **Centro de Información para Decisiones en Salud Pública (CENIDSP).** Contribuye al mejoramiento de la salud de la población, mediante la gestión, traducción y difusión del conocimiento basado en evidencia científica, fomentando su aplicación en la toma de decisiones, formulación de políticas, formación de recursos humanos y promoción de estilos de vida saludable.

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) también integra importantes centros e institutos de investigación que destacan por el reconocimiento internacional de sus actividades y desarrollos. Los institutos que dependen de esta universidad son los siguientes;

- Instituto de Astronomía
- Instituto de Biología
- Instituto de Biotecnología
- Instituto de Ciencias del Mar y Limnología
- Instituto de Ciencias Físicas
- Instituto de Ciencias Nucleares
- Instituto de Ecología
- Instituto de Energías Renovables
- Instituto de Física
- Instituto de Fisiología Celular
- Instituto de Geofísica
- Instituto de Geografía
- Instituto de Geología
- Instituto de Ingeniería
- Instituto de Investigaciones Biomédicas
- Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad
- Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas
- Instituto de Investigaciones en Materiales
- Instituto de Matemáticas
- Instituto de Neurobiología

- Instituto de Química
- Instituto de Radioastronomía y Astrofísica

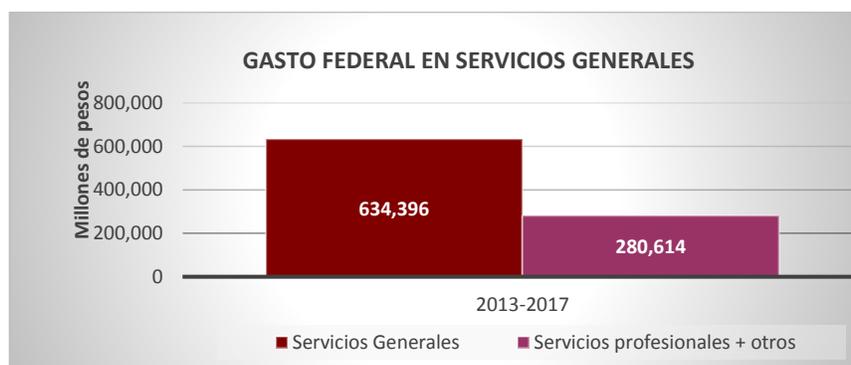
Otros institutos de investigación nacionales que actualmente gozan de un gran prestigio y reconocimiento por sus actividades educativas y científicas son el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), el Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias (INEEL) y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), especializados en el desarrollo de conocimiento y tecnología para el sector energético, cuya capacidad técnica y de análisis debería ser aprovechada con mayor contundencia por nuestro Gobierno.

Actualmente, en México la contratación pública de servicios profesionales, científicos y técnicos representa una práctica constante que impacta de manera significativa el presupuesto federal.

Cuando es bien gestionada, la contratación pública es un cimiento para el buen gobierno, y puede contribuir a la eficiencia del sector público a través del alcance de metas y objetivos; además, puede llegar a constituirse como elemento que inspira confianza en la población⁴.

Sin embargo, las dependencias gubernamentales suelen recurrir a particulares para adquirir productos derivados de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, lo que se ha traducido en la erogación de montos desproporcionados.

Durante el periodo comprendido entre 2013 y 2017, la contratación de servicios generales representó para el Ejecutivo federal un egreso de 634,396 millones de pesos, de los cuales 280,614 millones de pesos se destinaron a la contratación de servicios profesionales, científicos y técnicos, entre otros⁵.

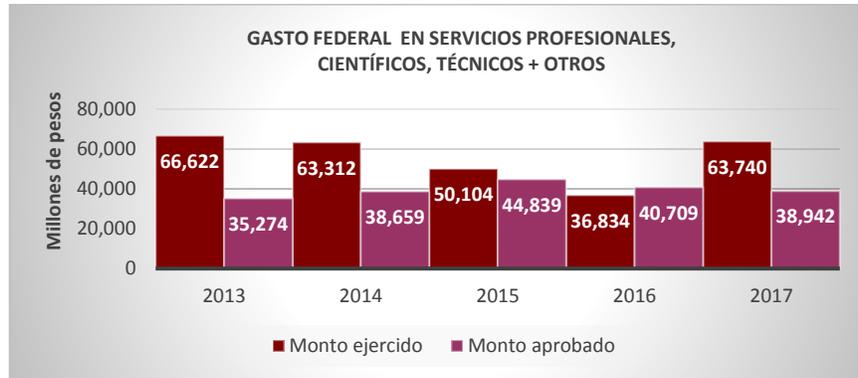


Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

⁴ Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*, OCDE [En línea] [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://bit.ly/2FkUzK3>

⁵ SHCP, "Cuenta Pública", correspondiente a los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, México [En línea] [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

En específico, la contratación de servicios profesionales, científicos o técnicos de 2013 a 2017 significó, en promedio, un gasto de 56,123 millones de pesos al año. En tres de los cinco años analizados, el monto ejercido superó por casi la mitad al autorizado⁶. A manera ilustrativa, se muestra la tabla siguiente:



Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

La contratación de servicios profesionales a través de asesorías o estudios por parte de los entes públicos se realizó principalmente en las siguientes áreas:

- Derecho
- Contaduría
- Auditoría
- Arquitectura
- Ingeniería
- Diseño
- Diseño de sistemas de cómputo
- Administración
- Ciencia
- Técnica
- Investigación
- Desarrollo
- Publicidad
- Mercadotecnia
- Comunicación
- Traducción

La realidad es que todos esos recursos podrían impulsar y desarrollar el conocimiento nacional en beneficio de nuestro país, de nuestras universidades y de los académicos e investigadores que laboran en ellas. Ello podría incentivar la creación de un círculo virtuoso entre centros de conocimiento, Gobierno y la atención de los problemas públicos.

⁶ Ídem.

Esta iniciativa retoma las medidas de austeridad anunciadas por el presidente electo Andrés Manuel López Obrador, de manera concreta la número 48 de los *50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana*, que a la letra dice: “**48.** No se autorizará la contratación de despachos para elaborar proyectos de ley, planes de desarrollo o cualquier tipo de análisis y recomendaciones que puedan hacerse con el trabajo y la capacidad profesional de los servidores públicos.”⁷

Posteriormente, en el marco de la reunión que celebró el presidente electo con académicos e investigadores en el Palacio de Minería el día 22 de agosto del presente año, reiteró: “Yo pienso que podemos ayudar mucho en los centros de investigación de las universidades; en vez de contratar despachos, muchas veces hasta del extranjero, se invertirá en los centros de investigación, que tienen muy buenos profesionales, como es el caso del Instituto Mexicano del Petróleo”⁸.

México enfrenta enormes retos, sobre todo relacionados con el bajo índice de desarrollo social y la falta de crecimiento económico sostenido. Sin duda, como país necesitamos con urgencia de la implementación de políticas públicas y acciones de gobierno eficaces que combatan los años de rezago derivados de malas administraciones.

Estos rezagos históricos tienen un origen multifactorial, aunque entre sus motivaciones principales destacan la asignación deficiente y discrecional y de recursos; la ejecución sistemática de prácticas de corrupción y la complicidad entre funcionarios y entes privados.

La corrupción administrativa es uno de los principales problemas que aquejan al país, lo que ha impactado profundamente las raíces de la política nacional, derivando en el debilitamiento del Estado de derecho. Tal fenómeno se realiza a través de diversas modalidades, y en la mayoría de los casos proviene de los diversos procesos de contratación pública.

Existen casos documentados en que funcionarios públicos han abusado de las facultades que les otorga el marco jurídico aplicable, aprovechando conceptos como *consultorías, análisis o estudios* para desviar cuantiosos recursos, asignando de forma discrecional estos servicios a socios, amigos y, en muchos casos, a despachos o consultorías propias.

Otra modalidad es la contratación de despachos o consultorías extranjeras, por encima de las nacionales.

En este sentido, la iniciativa aquí planteada propone, en primer término, establecer como regla general que las dependencias y entidades de la Administración Pública

⁷ AMLO, *50 lineamientos generales para el combate a la corrupción y la aplicación de una política de austeridad republicana*, México, 15 de julio de 2018 [En línea] [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://bit.ly/2Nm2Z2Z>

⁸ Ramírez, Julio, “AMLO promete un aumento en la inversión en ciencia, sin establecer cifras”, *Adn político*, México, 22 de agosto de 2018 [En línea] [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://bit.ly/2PvwnJC>

Federal, centralizada y paraestatal deberán abstenerse de contratar servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones cuando los productos de éstos puedan ser realizados por los servidores públicos que en aquéllas laboran.

Mediante este planteamiento, y en el marco del principio de austeridad republicana, se busca aprovechar las capacidades técnicas y profesionales de cada dependencia, para la realización de estos trabajos.

En segundo término, se propone que, de requerirlo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que contraten servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, deberán hacerlo con instituciones públicas de educación superior o con centros o institutos públicos de investigación, siempre y cuando acrediten contar con capacidades propias para el debido cumplimiento de los servicios o productos solicitados.

De manera excepcional, añade la propuesta, dichos contratos se podrán celebrar con otros entes y organizaciones distintos de los señalados en el párrafo anterior. En tal caso, la dependencia o entidad contratante deberá fundar y motivar su decisión.

Sin demérito de que ha quedado plenamente expuesto el objeto y motivación de las modificaciones planteadas, se presenta un cuadro comparativo para clarificar sus alcances:

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
SIN CORRELATIVO	Artículo 9º Bis. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, se abstendrán de contratar servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, cuando los productos de tales servicios puedan ser realizados por los servidores públicos de tales dependencias y entidades.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

TEXTO VIGENTE	PROYECTO DE REFORMA
<p>Artículo 19. Las dependencias o entidades que requieran contratar servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, previamente verificarán en sus archivos la existencia de trabajos la materia de que se trate.</p> <p>En el supuesto de que se advierta la existencia de dichos trabajos y se compruebe que los mismos satisfacen los requerimientos de la dependencia o entidad, no procederá la contratación, con excepción de aquellos trabajos necesarios para su adecuación, actualización o complemento.</p> <p>Las entidades deberán remitir a su coordinadora de sector una descripción sucinta del objeto de los contratos que en estas materias celebren, así como de sus productos.</p> <p>La erogación para la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones requerirá de la autorización escrita del titular de la dependencia o entidad, o aquel servidor público en quién éste delegue dicha atribución, así como del dictamen del área respectiva, de que no se cuenta con personal capacitado o disponible para su realización.</p> <p>La delegación a que se refiere el párrafo anterior, en ningún caso podrá recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades.</p> <p style="text-align: center;">SIN CORRELATIVO</p>	<p>Artículo 19. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La contratación de los servicios a que se refiere este artículo deberá</p>

	<p>realizarse con instituciones públicas de educación superior o con centros o institutos públicos de Investigación, siempre y cuando éstos acrediten, de manera fehaciente, que cuentan con las capacidades para prestar los servicios o generar los productos por sí mismos.</p> <p>De manera excepcional, tales contratos podrán realizarse con otros entes y organizaciones distintos de los señalados en el párrafo anterior. En tal caso, la dependencia o entidad contratante deberá fundar y motivar su decisión.</p>
--	---

Aprovechar el conocimiento generado por nuestros centros de investigación y universidades es una tarea que debemos impulsar desde el Senado de la República, no sólo por los claros beneficios que en materia de gasto presupuestal se puedan alcanzar, sino también por la importancia de promover acciones gubernamentales con base en evidencia científica imparcial y, sobre todo, para impulsar el aprovechamiento de nuestro talento humano nacional.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del Senado de la República el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

PRIMERO. Se **adiciona** el artículo 9º Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 9º Bis. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, se abstendrán de contratar servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, cuando los productos de tales servicios puedan ser realizados por los servidores públicos de tales dependencias y entidades.

SEGUNDO. Se **reforma** el artículo 19 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

...

...

...

...

La contratación de los servicios a que se refiere este artículo deberá realizarse con instituciones públicas de educación superior o con centros o institutos públicos de Investigación, siempre y cuando éstos acrediten, de manera fehaciente, que cuentan con las capacidades para prestar los servicios o generar los productos por sí mismos.

De manera excepcional, tales contratos podrán realizarse con otros entes y organizaciones distintos de los señalados en el párrafo anterior. En tal caso, la dependencia o entidad contratante deberá fundar y motivar su decisión.

TRANSITORIO

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Salón de Sesiones del Senado de la República a los 15 días del mes de noviembre de 2018.

Suscribe

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila