



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Santiago Creel Miranda	Directora del Diario de los Debates Eugenia García Gómez
Año II	Ciudad de México, jueves 6 de octubre de 2022	Sesión 14 Apéndice II

SUMARIO

INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

Del diputado Éctor Jaime Ramírez Barba, y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para garantizar el abasto de medicamentos e insumos para la salud y combatir la corrupción. 2

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

De la diputada Lidia Pérez Bárcenas, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Federal del Trabajo, en materia de empleos en plataformas digitales. 43

INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, PARA GARANTIZAR EL ABASTO DE MEDICAMENTOS E INSUMOS PARA LA SALUD Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO ÉCTOR JAIME RAMÍREZ BARBA Y DIPUTADAS Y DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

Los que suscriben Éctor Jaime Ramírez Barba y diputadas y diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXV Legislatura, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para garantizar el abasto de medicamentos e insumos para la salud y combatir la corrupción, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Relatoría de los cambios y los resultados en el “nuevo” sistema de compras públicas de medicamentos e insumos para la salud

Antecedentes del contrato con UNOPS:

Desde inicios del sexenio, el presidente de la República anunció que las compras dentro del sector salud se realizarían de forma consolidada, a través de organismos internacionales, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), dependiente de la primera, con reglas distintas al marco jurídico actual aplicable a las contrataciones públicas, es decir, al margen de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El 23 de mayo de 2019, el Secretario de Salud, Jorge Alcocer Varela, firmó un acuerdo específico de colaboración con representantes de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, para la asistencia técnica en la modalidad de asesoramiento en licitaciones, respecto de la compra consolidada de medicamentos y material de curación, para cubrir las necesidades de abasto del segundo semestre de 2019¹.

Posteriormente, el día 31 de julio de 2020, el Gobierno Federal firmó un acuerdo específico para la compra eficiente y transparente de medicamentos con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). De igual manera, OPS/OMS había hecho lo

¹ Secretaría de Salud. Fecha de publicación, 23 de mayo de 2019. Portal Web, consultado el 21 de Agosto de 2020. <https://www.gob.mx/salud/articulos/salud-signa-acuerdo-con-organismo-de-la-onu>

propio en diciembre de 2019 con la adhesión de México a los Fondos Estratégico y Rotatorio de Vacunas². De acuerdo con declaraciones del presidente en su conferencia matutina:

“Esto significa que vamos a obtener todas las medicinas en los países del mundo, medicinas de buena calidad, a bajos precios y sin corrupción. Vamos a resolver el problema de fondo del abasto de medicamentos. Ahora se pueden hacer compras consolidadas de todos los medicamentos en donde se puedan adquirir. Agradecemos mucho a la ONU que nos está ayudando”³.

< ese sentido, el día 11 de agosto de 2020, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 1. ...

I. a VI. ...

...

...

...

Queda exceptuada de la aplicación de la presente Ley, la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos, siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos del dictamen de dicha propuesta, la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la Cámara de Diputados⁴ señaló lo siguiente:

“existen organismos intergubernamentales internacionales que ponen a disposición de sus Estados Miembros participantes, diversos mecanismos de cooperación internacional cuya finalidad es precisamente generar condiciones que propicien un abasto eficiente y a costos razonables de los insumos para la salud que se requieren para la prestación de los servicios de atención médica antes referidos, sin detrimento de la calidad, seguridad y eficacia de éstos”.

“destacan el Fondo Rotatorio para la Compra de Vacunas y el Fondo Rotatorio Regional para la adquisición de productos estratégicos en salud pública, ambos constituidos en el marco de la Organización Panamericana de la Salud. Y que El primero de ellos, como un mecanismo para el suministro de vacunas, jeringas e insumos relacionados, cuyo

² Instituto de Salud para el Bienestar. Fecha de publicación, 31 de julio de 2020. Portal Web, consultado el 21 de Agosto de 2020. del <https://www.gob.mx/insabi/documentos/conferenciapresidente-31-julio-2020-firma-acuerdo-para-compra-de-medicamentos-y-vacunas-unops-oms-249254>

³ Comunicado conjunto del Gobierno de México, UNOPS y OPS/OMS, Portal Web, consultado el día 18 de agosto de 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/567265/Comunicado_1156_31jul20.pdf

⁴ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, consultado el día 18 de agosto de 2020. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/jul/20200729-I.pdf>

establecimiento data de 1977, que ha favorecido a los Estados Miembros del referido organismo internacional que se han adherido a dicho mecanismo, en la reducción de costos del suministro de los referidos bienes, al garantizar el acceso a vacunas de alta calidad al precio más bajo”.

El siguiente paso se dio mediante el inicio del convenio de colaboración entre el Gobierno Federal, a través del INSABI, con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).



ACUERDO ESPECÍFICO ENTRE EL INSTITUTO DE SALUD PARA EL BIENESTAR DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (EN ADELANTE INSABI) Y LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS DE SERVICIOS PARA PROYECTOS (EN ADELANTE UNOPS), PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE IMPLEMENTACIÓN DENOMINADO “ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS Y MATERIAL DE CURACIÓN”, A QUIENES EN ADELANTE SE LES DENOMINARÁ CONJUNTAMENTE COMO “LAS PARTES”

Reglas del convenio con UNOPS:

Los objetivos del convenio, según los documentos oficiales, son: adquirir medicamentos e insumos para la salud a precios favorables a partir de una negociación ampliada y multianual, asegurando la transparencia y los más altos estándares internacionales, optimizando el proceso de adquisición de medicamentos, vacunas y farmacovigilancia con los más altos estándares internacionales.

De acuerdo con el convenio de colaboración⁵, el esquema opera de la siguiente forma:

- Se crea un nuevo sistema de licitaciones públicas internacionales abiertas para compra consolidada de medicamentos, mediante un mecanismo de excepción a la observancia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, conforme a lo previsto en su artículo 1.
- Se crea un Observatorio Regional de Precios de Medicamentos de UNOPS.
- La gestión de la compra multianual de medicamentos y material de curación requerida por el INSABI (abastecimiento de necesidades para el periodo 2021-2024), será ejecutada para el método de competencia abierta internacional, bajo la coordinación de UNOPS.

⁵ Organización para las Naciones Unidas (ONU). Gobierno de México inicia proceso de compra eficiente de medicamentos y vacunas junto a la UNOPS y la OPS/OM, Portal Web, consultado el 20 de agosto de 2020, https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=1556:gobierno-de-mexico-inicia-proceso-de-compra-eficiente-de-medicamentos-y-vacunas-junto-a-la-unops-y-la-ops-oms&Itemid=0

- El Proyecto de Implementación comprende la adquisición de medicamentos y material de curación.
- La distribución hasta el destino final está a cargo del INSABI, a través de los instrumentos jurídicos que al efecto suscriba de conformidad con las disposiciones aplicables.
- En la medida en que los costos relativos a derechos arancelarios u otros gravámenes a la importación o similares no sean objeto de exención, el INSABI deberá reembolsar el importe de cualquier pago efectuado en dicho concepto.
- El INSABI asume el costo de cualesquiera otros gastos adicionales y necesarios para la ejecución del Proyecto de Implementación.

Al respecto, es importante mencionar algunos datos:

- Esta es la primera vez en la historia que organismos internacionales de Naciones Unidas hacen licitaciones por encargo de México.
- México transfiere de forma anticipada recursos a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) para que implemente, licite internacionalmente y gestione los contratos de compras de medicamentos.
- La UNOPS trabaja únicamente sobre la base de recuperación de costos, argumentando que no recibe ningún lucro.
- El gobierno federal argumenta que la colaboración con la Organización de las Naciones Unidas es un avance para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.
- Sin embargo, los procesos de adquisición y de publicidad de la información que implementa UNOPS, se rigen por normas fuera del ordenamiento jurídico mexicano y no están sujetas a las autoridades de nuestro país.

Se anexan detalles del procedimiento que se llevará a cabo en cuanto a las etapas de la licitación, es decir: etapa pre-licitación, etapa investigación de mercado, etapa de licitación y etapa post licitación.

Etapa pre-licitación

Entre los **riesgos** que es necesario prever y mitigar en la etapa **pre-licitación**, se encuentran:

<p>Planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> - estimación de presupuestos, capacidades de producción, plazos de entrega, competencia, - requisitos de importación y registro, - impacto de la pandemia en transporte internacional, disponibilidad y costo de materias primas, entre otros. 	<p>Definición de requerimientos</p> <ul style="list-style-type: none"> - especificaciones técnicas restrictivas - cantidades a adquirir sub o sobre valoradas - plazos de entrega poco realistas - condiciones de pago no favorables para proveedor
<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Adecuada investigación de mercado y mapeo de barreras de participación</p>	<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Adecuada definición de requerimiento / anexo técnico</p>

UNOPS



Investigación de mercado

Proceso de recopilación y análisis de información sobre las capacidades del sector industrial y el suministro general del mercado.



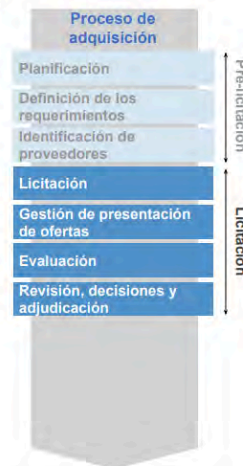
UNOPS

Etapa de licitación

Entre los **riesgos** que es necesario prever y mitigar en la etapa **licitación**, se encuentran:

<p>Licitación</p> <ul style="list-style-type: none"> - excesivas solicitudes de aclaración por parte de los interesados - falta de claridad en las respuestas a consultas a las bases - colusión entre proveedores 	<p>Evaluación de ofertas</p> <ul style="list-style-type: none"> - rechazo de ofertas por incumplimientos menores / aspectos subsanables - rechazo de ofertas por precios fuera de rango de mercado - adjudicación de ofertas con sobreprecio
<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Bases de licitación que responden a realidad de mercado, con criterios de elegibilidad y selección</p>	<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Análisis de razonabilidad de precios (Observatorio)</p> <p>→ Negociación de precios</p>

UNOPS

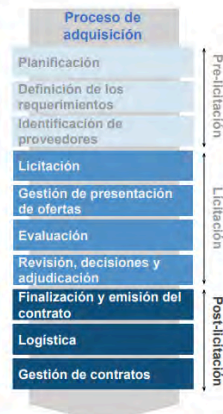


Etapa post-licitación

Entre los **riesgos** que es necesario prever y mitigar en la etapa **post-licitación o contractual**, se encuentran:

<p>Formalización de contratos</p> <ul style="list-style-type: none"> - retrasos en la firma de contratos posterior a aprobación de adjudicación (garantías, disponibilidad financiera) - retrasos en la conformidad del requirente a la decisión de adjudicación 	<p>Gestión del contrato</p> <ul style="list-style-type: none"> - incumplimiento de plazos de entrega - desempeño deficiente del proveedor
<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Depósito de recursos previo a la firma de contratos</p>	<p>Mitigación de riesgos:</p> <p>→ Sistema informatizado de logística para seguimiento de entregas en tiempo real</p>

UNOPS



Aspectos a considerar dentro del marco jurídico nacional respecto a la compra de medicamentos e insumos para la salud con UNOPS:

La reforma al artículo 1° de la LAASSP, excluye la compra a través de organismos internacional intergubernamentales al ordenamiento jurídico nacional, permitiendo la aplicación de normatividad ajena a nuestro sistema jurídico. Lo que representa, para los entes públicos en la compra consolidada, como para la proveeduría establecida en nuestro país, que participen en un proceso con normatividad, procedimientos y mecanismos de solución de controversias diferentes a los de nuestro país, vulnerando con ello la certeza jurídica que brindan la leyes en nuestro país a la proveeduría y despreciando el sistema jurídico en materia de adquisiciones que nuestro país ha desarrollado, el cual si bien es

perfectible, establece mecanismos de certeza jurídica, solución de controversias y publicidad de la información.

Por otro, la naturaleza jurídica del acuerdo específico entre INSABI y la UNOPS, asemeja a un contrato internacional, estableciendo una relación jurídica entre dichas partes, las cuales se someten a lo pactado en el convenio, situación que en la realidad resultó desfavorable para el Instituto en virtud de asumió la responsabilidad de representar y liberar de cualquier controversia a la UNOPS, además de someterse a las reglas de su mecanismo de adquisiciones.

Por otro lado, la relación jurídica entre INSABI y UNOPS, es distinta a la relación que derivó de la compra de insumos, entre la UNOPS y la proveeduría; que es distinta también, a la que INSABI generó con los Operadores Logísticos; que es distinta a su vez, a la que existe entre la proveeduría y los operadores. Con lo anterior, queda claro el desgaste administrativo para las instituciones, la dificultad en la coordinación y el gasto excesivo de recursos provocado por la multiplicidad de contratos y relaciones jurídicas, todo ello, derivado del encargo a la UNOPS de la compra de insumos. Hecho que, además, desencadenó retrasos en los procesos de pagos a la proveeduría y desabasto en las Instituciones.

La reforma a la LAASSP del 11 de agosto de 2020 viola diversos tratados internacionales con obligaciones sobre compras gubernamentales, que no permiten que se lleven a cabo adquisiciones con organismos internacionales sin seguir los procedimientos legales que dichos acuerdos contemplan. Por ejemplo, de conformidad con el T-MEC y otros tratados comerciales, el principio general que rige una contratación gubernamental es la licitación pública, y aunque prevé excepciones, es decir, la adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas, la compra solo puede llevarse a cabo en las hipótesis específicas previstas en los acuerdos internacionales.

Una de las obligaciones fundamentales que se establecen en los TLCs es la de “trato nacional”. En ese sentido, los proveedores o potenciales proveedores extranjeros tienen que ser tratados en la misma forma que los nacionales; por lo que debería agotarse en primer lugar la posibilidad de realizar compras con países con los que México tiene un tratado firmado con disposiciones en materia de compras. De lo contrario, México estaría incumpliendo en sus compromisos internacionales.

Por otra parte, también se está violentando el artículo 14 de la LAASSP, ya que no se está considerando el impacto en la industria farmacéutica en México. ¿Qué pasará si se ven obligados a cerrar plantas de producción debido a la competencia internacional, puesto que ya no aplica la regla de preferencia nacional de hasta el 15% del precio respecto de los bienes de importación, y falta de certeza jurídica que estas nuevas medidas generarán? Esto se reflejará en pérdida de inversión y de miles de trabajos formales.

Artículo 14. En los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los

recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el artículo 28 fracción I, de esta Ley, los cuales deberán contar, en la comparación económica de las proposiciones, con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

No hay ahorros al comprar con la UNOPS:

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LAASSP, la selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, entre otros.

Para tal efecto, en la investigación de mercado, se contempla realizar un proceso de verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información.

Sin embargo, no parece haber un ahorro con la compra de medicamentos e insumos en el exterior.

En primer lugar, el acuerdo celebrado entre el INSABI y la UNOPS denominado “acuerdo específico entre el instituto de salud para el bienestar de los estados unidos mexicanos (INSABI) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), para la ejecución del proyecto de implementación denominado “adquisición de medicamentos y material de curación”, señala que esta última cobrará un precio de recuperación.

Adicionalmente, el artículo III, numeral 5 del acuerdo establece que la distribución hasta el destino final, de los medicamentos e insumos, estará a cargo del INSABI, a través de los instrumentos jurídicos que al efecto suscriba de conformidad con las disposiciones aplicables, lo que quiere decir que INSABI tendrá que desembolsar una cantidad adicional para hacer la entrega hasta las unidades médicas de todo el país. Lo que anteriormente, se consideraba también dentro del precio en los contratos nacionales.

Además, deben considerarse los costos totales de las transacciones que se esperan realizar con el nuevo esquema, pues se podrían elevar los gastos dada la compleja gestión de inventarios y gastos, como los de la transportación hasta el punto donde se requieren los insumos.

Para compras consolidadas de medicamentos en México se cuenta con empresas especializadas en distribución de medicamentos que históricamente han optimizado los tiempos y los costos en los procesos de entrega a instituciones de Salud en todo el País.

Al respecto, de acuerdo con el IMSS, *“El propósito de la Compra Consolidada es concentrar los requerimientos de bienes terapéuticos del Sector Público para, a través de un mayor poder de negociación y de estrategias de compra, obtener mejores precios y garantizar el abasto oportuno en beneficio de la población usuaria”*⁶. En 6 años la compra consolidada organizada por el IMSS (2014-2019) generó ahorros estimados en 20,649 millones de pesos para todos los participantes del sector. En las compras consolidadas del IMSS el precio incluía la distribución de medicamentos en las instituciones de salud participantes.

Los costos por concepto de distribución aumentaron al tener más procesos desde la compra inicial, almacenamiento y entrega a destino final; los laboratorios fabricantes entregan actualmente a operadores logísticos, posteriormente los operadores logísticos distribuyen a los almacenes estatales y finalmente los almacenes estatales entregan a unidades médicas y hospitales con el costo que esto representa, sin la observancia de la regulación sanitaria que la NOM-059-SSA1-2015 exige para los procesos de almacenamiento y distribución.

Aumento en los costos del proceso de compra de medicamentos:

El Instituto Farmacéutico (INEFAM) estima sobrecostos por 4,549 millones de pesos, donde prácticamente el 95% se concentra en 205 claves con incremento en precios de más del 50% y hasta el 500% con respecto al precio adjudicado en la compra consolidada de UNOPS 2021; como consecuencia de los atrasos severos en los procesos de adjudicación y firma de contratos con este organismo, se dio una acelerada proliferación de compras por adjudicación directa entre las instituciones de salud para atender de manera emergente a los pacientes, con precios mayores y de manera desordenada ante la improvisación para resolver el desabasto causado por la primera.

⁶Compra Consolidada 2018-2019. <http://www.imss.gob.mx/compraconsolidada>



Distribución de las claves, piezas e importes por rango de precios, compra consolidada de UNOPS 2021 en comparación con la compra real.								
Rango de precios en comparación con los adjudicados en la CONSO UNOPS 2021	Número de claves	Part. (%)	Piezas en compra real (NO CONSO)	Part. (%)	Importe (precio NO CONSO)	Importe (precio UNOPS 2021)	Sobrecosto	Part. (%)
Menor en mercado	19	3.7%	1,135,387	0.3%	633,360,721	\$ 654,318,871	-\$ 20,958,149.48	103.3%
Igual al precio de mercado	9	1.7%	7,551	0.0%	14,369,089	\$ 14,369,089	\$ -	100.0%
Incremento de hasta el 10%	112	21.5%	33,475,390	9.8%	3,090,645,004	\$ 2,986,101,783	\$ 104,543,221.20	96.6%
Incremento mayor al 10% y hasta el 30%	103	19.8%	87,013,082	25.4%	2,478,910,141	\$ 2,089,321,082	\$ 389,589,058.57	84.3%
Incremento mayor al 30% y hasta el 50%	56	10.8%	50,756,724	14.8%	1,236,736,568	\$ 881,927,723	\$ 354,808,845.18	71.3%
Incremento mayor al 50% y hasta el 100%	89	17.1%	130,398,352	38.0%	3,087,950,394	\$ 1,837,452,090	\$ 1,250,498,304.53	59.5%
Incremento mayor al 100% y hasta el 500%	116	22.3%	39,782,792	11.6%	3,555,262,396	\$ 1,234,436,512	\$ 2,320,825,884.37	34.7%
Incremento mayor al 500%	16	3.1%	537,341	0.2%	172,040,913	\$ 21,785,405	\$ 150,255,508.15	12.7%
Total	520	100.0%	343,106,619	100.0%	14,269,275,227	\$ 9,719,712,554	\$ 4,549,562,672.52	68.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM*

De los **4,549 millones de pesos de sobre costo**, prácticamente el 95% se concentra en 205 claves con incremento en precios de más del 50% y hasta el 500% con respecto al precio adjudicado en la compra consolidada de UNOPS-2021.

<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/enrique-martinez-moreno/efecto-unops-en-el-mercado-publico-de-medicamentos>



De acuerdo con una investigación de Enrique Martínez Moreno Director General del INEFAM, el pasado 27 de mayo de 2022, misma que se plasma de manera íntegra en la presente iniciativa⁷: la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), presentó, a través de una sesión informativa vía YouTube, resultados parciales de las asignaciones a proveedores sobre los medicamentos y material de curación que le fueron encargados para cubrir, con una mínima parte, el segundo semestre de 2022 y parte de 2023.

De acuerdo con los funcionarios se asignaron poco más de 160 millones de piezas, para el caso de medicamentos, por un importe que no supera los cinco mil millones de pesos (mmdp). Dichas piezas apenas representan cerca de mes y medio del consumo requeridos entre las instituciones públicas del país. El importe, representa menos de una doceava parte de lo que habitualmente gasta el sector salud anualmente.

Se trata entonces de una minicompra, que inclusive, en comparación con los contratos de UNOPS de 2021, las piezas para la segunda mitad del año en curso representan menos de la cuarta parte de las piezas y solo la octava de los importes.

En dicha sesión se liberó información parcial de contratos de las claves de medicamentos, debido a pendientes de documentación y firmas entre las partes, que, al corte del 2 de junio

⁷ <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/enrique-martinez-moreno/efecto-unops-en-el-mercado-publico-de-medicamentos>

pasado, según la página United Nations Global Market (UNGM), se detalló información para 255 de un total de 360 claves de medicamentos (70.38%), que suman 117.9 millones de piezas y 2.93 mil millones de pesos (mmdp).

Dichas claves serán provistas por 60 laboratorios, todos establecidos en nuestro país o con representación local. Están pendientes 69 claves por asignar proveedor, en tanto que 36 claves posiblemente no tengan asignación alguna, según lo señalado por el funcionario de UNOPS. y será responsabilidad de INSABI realizar la compra correspondiente. (Tabla 1).

Tabla 1. Resultados de adjudicaciones de claves de medicamentos para segundo semestre de 2022, UNOPS.

Resumen del FALLO de la licitación de la compra consolidada de UNOPS para el abasto del 2do. semestre de 2022. (ITB/2021/32162)		
Claves convocadas	360	100.0%
Claves adjudicadas	255	70.8%
Claves SIN asignar	105	29.2%
Piezas convocadas (millones)	217.3	100.0%
Piezas adjudicadas (millones)	117.9	54.2%
Piezas de claves SIN asignar	99.4	45.8%
Importe convocado (estimado) (millones de pesos)	4,818	100.0%
Importe adjudicado (máximas) (millones de pesos)	2,934	60.9%
Importe de claves SIN asignar (millones de pesos)	1,883	39.1%
Precio Promedio de Fallo	\$ 24.89	
Laboratorios oferentes	112	100.0%
Laboratorios adjudicados	60	53.6%

Fuente: Elaborado por INEFAM* con datos del fallos de la licitación de UNOPS para el abasto del 2do. semestre de 2022. (ITB/2021/32162)

Por otra parte, se han adjudicado 209 de 323 claves de dispositivos médicos y de material de curación, que suman apenas 36 millones de piezas e importe de 864.4 mdp entre 38 proveedores presentes en el territorio nacional. (Tabla 2).

Tabla 2. Resultados de adjudicaciones de claves de material de curación y dispositivos médicos para segundo semestre de 2022, UNOPS.

Comparativo de claves adjudicadas vs claves convocadas. Compra			
Procedimiento	Procedimiento		Total general
	ITB-2021-34626	ITB-2021-41233	
Número de claves convocadas	273	50	323
Número de claves adjudicadas	192	17	209
% de claves Adjudicadas	70.33%	34.00%	64.71%
Claves sin adjudicar	81	33	114
% Claves sin asignar	29.67%	66.00%	35.29%
Piezas solicitadas	59,856,903	5,947,659	65,804,562
Piezas contratadas	35,959,774	136,501	36,096,275
% de piezas contratadas	60.08%	2.30%	54.85%
Piezas faltantes	23,897,129	5,811,158	29,708,287
% Piezas sin asignar	39.92%	97.70%	45.15%
*Importe de piezas solicitadas	\$ 1,092,527,558.88	\$ 272,531,832.40	\$ 1,365,059,391.28
Importe de piezas contratadas	\$ 764,435,451.92	\$ 99,941,433.82	\$ 864,376,885.74
% de importe contratado	69.97%	36.67%	63.32%
Importe faltante	\$ 328,092,106.96	\$ 172,590,398.58	\$ 500,682,505.54
% Importe sin asignar	30.03%	63.33%	36.68%
Proveedores asignados	35	8	38

Fuente: Elaborado por INEFAM con base en datos de los procesos ITB-2021-34626; ITB-2021-41233.

Nota: Los datos son preliminares, ya que se espera se publiquen los demás contratos.

*El precio se calculo con base en el precio AAMATES 2022.

Se trata en realidad de una compra muy pequeña, pues representan, tanto en piezas e importes menos del 10% de las necesidades de todo el sistema de salud.

Ahora bien, los funcionarios ahí presentes señalaron que, con la compra del año pasado, mezclando medicamentos y material de curación en las compras consolidadas de UNOPS y de INSABI (llamado plan “B” que resultó en un número importante de adjudicaciones directas consolidadas para cubrir la segunda mitad del 2021), hubo un “ahorro” cercano a los 19 mmdp. Se trata de un ahorro “en el papel”, ya que esas cifras alegres normalmente se ocurren al presentar el fallo (incluso en el sexenio anterior), cuando aún no se ejercen los contratos que deriven del mismo.

Con fundamento en información pública de las auditorías del mercado de medicamentos, INEFAM©, fue posible conocer la compra de 520 claves de medicamentos genéricos que este organismo internacional asignó a través de los tres ITB (“Invitation to Bid”), que suman más de 631 millones de piezas a ser distribuidas entre las instituciones de salud participantes, con un monto superior a los 18.5 mmdp.

Al cierre de 2021, solo se entregaron a las instituciones en “última milla” menos de 198.7 millones de piezas, es decir, poco menos de una tercera parte de lo contratado y un importe de 35.8% del total respectivo (véase tabla 3). Esto significa, un importante atraso en su ejercicio debido a la mala gestión en la distribución de estos productos por parte del INSABI, que junto a la empresa paraestatal, Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (BIRMEX), que con nula experiencia en el tema, han coordinado con algunos operadores logísticos realizar titánica labor, sin tener mayor planeación ni coordinación entre ellos ni

con las instituciones, que al cierre de 2021, se registran 309.5 millones de piezas en manos de estos operadores.

Tal condición disparó como nunca la proliferación de compras emergentes, particularmente por adjudicaciones directas, antes y durante el ejercicio de la consolidada. Abundan testimonios entre las instituciones que tuvieron que rechazar las piezas de contratos de UNOPS, en el mejor de los casos, o, en definitivamente, recibir lotes de productos con el riesgo de sobre-inventariarse al integrarlos con sus compras individuales.

Tabla 3. Piezas e importes de medicamentos según estatus en la distribución entre las instituciones públicas al cierre de 2021.

Resumen general sobre el avance de contrato de la compra consolidada de medicamentos para el abasto de 2021 organizada por UNOPS, (Genéricos)				
Estatus de los medicamentos	Piezas	Importe	Part. (%) piezas	Part. (%) importe
Entregado a institución	198,671,342	\$ 6,636,244,878	31.5%	35.8%
En manos del OL	309,543,261	\$ 9,242,572,129	49.0%	49.9%
Sin entrega programada	123,271,771	\$ 2,654,027,141	19.5%	14.3%
Cantidad contratada total	631,486,374	\$ 18,532,844,148	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM®

Análisis realizado con 520 claves de medicamentos genéricos adjudicados en los ITB de UNOPS en 2021.

Entregado a institución: Piezas de medicamentos que ya fueron recibidos por el almacén de la institución.

En manos de OL: Piezas de medicamentos que el laboratorio ya entregó, sin embargo el operador logístico aun no lo entrega a la institución correspondiente.

Sin entrega programada: Piezas de medicamentos que aun están en manos de los laboratorios fabricantes y faltan de entregar a los operadores logísticos.

Destaca el hecho que, en promedio, que bajo la gestión de UNOPS se observaron de 1 a 2 contratos por clave, en tanto que las compras fuera de UNOPS, cada clave registró 39 contratos entre las instituciones de salud participantes.

Las instituciones públicas adquirieron más de 343.1 millones de piezas por fuera de la consolidada en cuestión, con un gasto cercano a 14.27 mmdp (véase tabla 4). Si se compara contra el volumen total asignado (631.5 millones de piezas), se trata de una adquisición que representa 54.3%. Tal cifra no tiene referencia respecto a otros ejercicios de compras consolidadas, en las que llegaron a ocurrir compras fuera de dichos procesos y que, en lo general, no rebasaban 10% (datos históricos procesados por el Instituto Farmacéutico-INEFAM).

Tabla 4. Estructura de la compra real de medicamentos por piezas e importes dentro y fuera de la compra consolidada de UNOPS ("Conso") según estatus en la distribución entre las instituciones públicas al cierre de 2021.

Estructura de la compra real de medicamentos en 2021, 520 claves de genéricos (claves de la compra consolidada de UNOPS para el abasto 2021)					
Estatus de los medicamentos	Piezas	Importe	Precio promedio	Part. (%) piezas	Part. (%) importe
Compra CONSO	198,671,342	\$ 6,636,244,878	\$ 33.40	31.5%	35.8%
Part. (%) Conso vs. Mdo. Total	36.7%	31.7%	86.6%	-	-
Compra NO CONSO	343,106,619	\$ 14,269,275,227	\$ 41.59	54.3%	77.0%
Part. (%) NO conso vs. Mdo. Total	63.3%	68.3%	107.8%	-	-
Mercado público total	541,777,961	\$ 20,905,520,105	\$ 38.59	85.8%	112.8%
Adjudicado en contratos	631,486,374	\$ 18,532,844,148	\$ 29.35	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM®

En término de piezas, la compra consolidada representa el 36.7% del total de la compra real de medicamentos en 2021 y la compra NO conso participa con el 63.3% del total del mercado. La suma de ambas compras representan 85.8% del total contratado con UNOPS para 2021.

Dicho 85.8% se conforma por un 54.3% por las compras fuera de consolidadas y el restante 31.5% solo por contratos de UNOPS.

¿Cuál es el impacto económico de las compras realizadas fuera de la consolidada de UNOPS? Se trata de un sobrecosto de más de 4.55 mmdp. Este monto deriva de restar al importe ejercido de las piezas señaladas, aquel que se obtiene de multiplicar estas últimas por los precios asignados en la consolidada. Es decir, se trata de estimar el costo de oportunidad de adquirir los medicamentos de manera emergente para atender a los pacientes lo antes posible, ante los severos atrasos que parten desde las asignaciones de contratos en la consolidada y que continúan con rezagos en la distribución aquí descritos, de manera que, en lugar de pagar 9.72 mmdp, como debió ocurrir, la realidad fue una erogación de 14.27 mmdp, lo que significa un gasto adicional de 46.8%. **En otros términos, se pagó por cada pieza \$41.59, cuando el precio promedio unitario debió ser de \$28.33.** Véase la tabla 5.

Este es el efecto UNOPS: de manera impune, los rezagos a los que sometió a las instituciones públicas de salud se convirtieron en un severo sobrecosto en la compra de estos bienes, con un claro daño a las finanzas públicas y particularmente, un daño al sistema de salud que no fue capaz de contar en tiempo y forma con los tratamientos para cientos de miles de pacientes en todo el país, que provocara un daño de altos costos no solo económico sino social; efecto que resentiremos en los próximos años.

Tabla 5. Estimación de sobrecosto de las compras de medicamentos realizadas fuera de la consolidada (CONSO) de UNOPS, 2021, conforme a comparación de precios.

Comparativo de precios de las piezas de medicamentos adquiridos fuera de compra consolidada de UNOPS, 2021							
Claves CNIS	Piezas no conso (millones)	Importe a precio no conso (millones de pesos)	Precios no conso	Importe a precio conso UNOPS-2021 (millones de pesos)	Precios conso	Var. No conso/Conso	Sobrecosto (millones de pesos)
520	343.11	\$ 14,269.28	\$ 41.59	\$ 9,719.71	\$ 28.33	46.8%	\$ 4,549.56

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM®

Se comparan los precios dentro y fuera de consolidada de las 520 claves de medicamentos genéricos de los ITB de UNOPS, tomando como referencia las cantidades adquiridas fuera de la consolidada.

Por lo anterior, el acuerdo con la UNOPS no se fundamenta en criterios de economía ni en las mejores condiciones de precio, financiamiento y oportunidad para México.

Sin seguridad en los medicamentos e insumos contratados por la UNOPS:

Los insumos que se adquieren en los fondos internacionales señalados son precalificados por la OMS, lo que puede no asegurar su seguridad, ni su calidad, ni su eficacia. La propia OMS advierte sobre la lista de medicamentos precalificados que nuestro país autorizará importar, que, *“la inclusión (en la lista) no constituye un aval o garantía de la aptitud, por parte de la OMS de ningún producto para un propósito particular, incluso en lo que respecta a su seguridad y eficacia”*⁸, señalando la necesidad de que cada país haga su propia validación de acuerdo con sus normas sanitarias. Con este procedimiento de compras internacionales, corremos el riesgo de que los hospitales del país se llenen productos para la salud de dudosa procedencia, que no cuenten con seguridad, calidad y eficiencia exigida por la Ley. Con lo que tampoco se estarían cumpliendo las disposiciones normativas referentes a cumplir con las mejores condiciones en cuanto a calidad y seguridad de las compras establecidas por en nuestra Carta Magna.

Por otra parte, la industria farmacéutica establecida en el país tendrá que cumplir con altos estándares y procesos de revisión, mientras que los extranjeros puedan vender medicamentos a México sujetándose a reglamentación menos estricta. Habrá barreras en este mercado, ya que las empresas establecidas fuera del país tendrán privilegios y preferencia, lo que vulnera los principios de competencia justa.

La compra de medicamentos e insumos mediante organismos internacionales puede generar una distorsión en la competencia del mercado de insumos para la salud, limitará artificialmente la cantidad de proveedores con el riesgo a dejar al mercado sin los suficientes participantes y pueden conducir a que menos proveedores presenten ofertas; lo que eventualmente conducirá a una menor competencia y a limitar la calidad y variedad de los productos ofrecidos, así como aumentar los costos de los servicios de salud en general.

Hay evidencia de que medicamentos que no cuentan con registro sanitario y vienen en empaques en idiomas extranjeros están entrando al país. Medicinas en idioma lituano, que son ilegibles para la mayoría de los mexicanos, ahora se entregan en las instituciones públicas⁹.

Se ha documentado que, entre el personal hospitalario hay rechazo al uso de medicamentos en idioma extranjero. Médicos y enfermeras enfrentarán problemas para la prescripción y dispensación, ya que puede generar errores involuntarios y poner en riesgo la salud de pacientes.

⁸ Organización Mundial de la Salud (OMS), Portal Web, consultado el 18 de agosto de 2020, Disclaimer for WHO list of prequalified diagnostic products en https://www.who.int/diagnostics_laboratory/evaluations/PQ_list/en/

⁹ <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Medicamentos-en-lituano-alarman-al-gremio-de-QFBs-20210221-0093.html>

El gobierno federal está tomando medidas desesperadas producto de su incapacidad para planear adecuadamente las compras de medicamentos, lo que lo ha llevado a realizar compras en el mercado internacional sin respetar la legislación y normatividad vigente.

El etiquetado permite identificar y describir el medicamento, contribuir a un óptimo resultado terapéutico y evitar errores de medicación. Adicionalmente, puede haber errores en las condiciones de almacenamiento por no entender claramente las instrucciones para la conservación adecuadas del medicamento, se corre el riesgo de no entender la fecha de caducidad y utilizar medicamentos que ya están caducos, en caso de reacciones adversas se complica la identificación del fabricante y en su caso de a quién notificarlas para dar cumplimiento a la regulación de farmacovigilancia.

Está claro que sin los textos del empaque es imposible orientar y advertir al usuario sobre el adecuado y seguro consumo de estos medicamentos.

Los médicos y enfermeras enfrentan serios problemas para la prescripción, dispensación y administración de estos medicamentos; situación grave, ya que puede generar errores involuntarios que pueden ser constitutivos de responsabilidades.

Por lo que es indispensable garantizar que los medicamentos e insumos para la salud que entran a México cumplan con la normatividad nacional.

Conforme se establece en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SSA1-2015, “Buenas prácticas de fabricación de medicamentos”, en el Capítulo XVI “Buenas Prácticas de Almacenamiento y Distribución”; *“La distribución de los medicamentos es una actividad importante en el manejo integral de la cadena de suministro”* y requiere que cuente con un sistema de gestión de calidad que acredite contar con Personal Capacitado, Procedimientos de Higiene y Seguridad, Instalaciones con Almacenes y Equipos Adecuados, Áreas especializadas para productos controlados y red fría, Sistema de Validación de Procesos, Sistema de Validación de Proveedores, Sistema de Validación de Transporte, Control de inventarios, Estrategias de Planeación y Control de Procesos Logísticos, Sistemas de etiquetado, surtido y embalaje para atender las entregas requeridas, así como Rastreo y Control del Suministro.

Actualmente la red distribuidores de medicamentos dentro de la cadena de suministro es cada vez más compleja y además del cumplimiento de la NOM 059-SSA1-2015, se requiere que cuente con Licencia Sanitaria para Establecimiento de Insumos para la Salud Almacén de Depósito y Distribución de Medicamentos Controlados o Productos Biológicos para Uso Humano expedida por COFEPRIS, a fin de asegurar la entrega de los medicamentos en las condiciones sanitarias que requiere la población. Lo que hoy no se está cumpliendo.

Opacidad en las compras de medicamentos:

De acuerdo con un reporte del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO)¹⁰:

- *Las compras de medicamentos y material de curación realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) son opacas: conocemos menos información sobre estas contrataciones que de las que se registran en Compranet. La información sobre los contratos carece de detalle, los documentos no están disponibles y la Gestión de Contratos UNOPS México afirma que estos no son públicos.*
- *Ante la falta de información y considerando que la UNOPS no está obligada en materia de transparencia mexicana, el IMCO solicitó al contacto designado como responsable de los contratos en México indicar dónde era posible consultar los precios unitarios, las cantidades adquiridas por insumo, los documentos y bases de datos que contienen dicha información para las compras adjudicadas, así como los procedimientos pendientes.*
- *La Gestión de Contratos de la UNOPS México contestó lo siguiente: “De acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2.1 del Manual de Adquisiciones de UNOPS, la EOI.IAIG.2019.02 sobre Clasificación de la Información y la OI.LG.2019.02 sobre Divulgación de la Información, la información considerada pública se encuentra a disposición de todas las partes interesadas en su página web. En particular, la información considerada pública en relación con las órdenes de compra (PO) adjudicadas incluye una descripción breve del contrato, una referencia al número de registro, el país beneficiario, la fuente de financiación, el importe del contrato, la fecha del contrato y el nombre y el país del proveedor (<http://data.unops.org/>).*
- *En respuesta a su solicitud, le informo que no es posible brindar la información requerida, por cuanto no se trata de información pública.”*
- *Es decir, la UNOPS contestó que la información sobre la adquisición de insumos de salud no tendrá mayor nivel de detalle. Asimismo, será imposible solicitarla, ya que los procesos de compra realizados por la UNOPS se encuentran fuera de las leyes de compras públicas y de transparencia en México.*
- *De acuerdo con la reforma aprobada en agosto de 2020, la compra de los insumos médicos a través de la UNOPS no está regulada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), por lo tanto, no queda claro quién verificará el cumplimiento del proceso, cuáles serán las condiciones de precio y calidad, y qué información de cada contrato será publicada.*

¹⁰ *Compras públicas hechas con UNOPS: más opacas y al margen de la Ley de Transparencia* (27 mayo 2021). Enlace de consulta: <https://imco.org.mx/compras-publicas-hechas-con-unops-mas-opacas-y-al-margen-de-la-ley-de-transparencia/> Consultado el 7 de junio de 2022.

- *La UNOPS tampoco está sujeta a la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (LGTAIP), por lo que no es posible realizar una solicitud de acceso a la información pública que permita conocer los datos faltantes. Contrario a lo que pasaría con una dependencia del gobierno de México, no existen mecanismos claros para transparentar estas compras.*
- *La decisión de contratar a la UNOPS para gestionar las compras de medicamentos en México no mejora la transparencia de las compras, ya que reduce significativamente el nivel de detalle de la información. La opacidad en las compras públicas en México aumenta y no existen reglas para revertirla.*

Abasto de medicamentos comprometido:

De acuerdo con la Cámara de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA), México cuenta con soberanía en materia de medicamentos e insumos para la salud, ya que la industria establecida en el territorio nacional puede abastecer el mercado interno en condiciones adecuadas de precio y calidad para el Estado. Por el contrario, los Fondos Rotatorio y Estratégico de la OMS – OPS, solamente cubren una parte de la demanda que nuestro país requiere, las instituciones de salud del sector público utilizan más 1800 claves de medicamentos para atender a los usuarios, mientras que los Fondos antes señalados no alcanzan el número de 150 claves. Aquellos medicamentos y vacunas que demandan los mexicanos y que pueden conseguirse mediante los organismos intergubernamentales internacionales son limitados, es por ello, que para el abasto de 2021 y 2022 se ha recurrido al mercado nacional.

Cabe señalar, que dichos fondos internacionales de la OMS, fueron diseñadas en 1980 para atender a países en vías de desarrollo, focalizándose en enfermedades como poliomielitis, el sarampión, la rubéola, tuberculosis, el VIH y padecimientos como el dengue (según se puede constatar en su página de internet)¹¹, pero no incluyen fármacos antihipertensivos, oncológicos o hipoglucemiantes, de cuyo suministro depende el tratamiento de las principales patologías presentes en México, como el cáncer o la diabetes¹².

El abasto de medicamentos, vacunas e insumos está comprometido desde el inicio de la administración federal. Las compras discrecionales en el extranjero solo vinieron a poner más dificultades.

¹¹ Organización Panamericana de la Salud, Fondo Rotatorio de la OPS. Portal Web , consultado el día 18 de Agosto de 2020. <https://www.paho.org/es/recursos/fondo-rotatorio-ops>

¹² Cámara de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA), Portal Web, consultado el 19 de Agosto de 2020, <https://dispositivosmedicos.org.mx/buscar-el-abasto-nacional-de-medicamentos-en-el-extranjero-es-inexplicable-y-altamente-riesgoso-canifarma/>

Aunado a lo anterior, como ya se ha mencionado, la complejidad en las relaciones jurídicas entre UNOPS, INSABI, Proveeduría y Operadores Logísticos, la falta de determinación de responsabilidades, la incapacidad para la coordinación entre las Instituciones, las incertidumbres jurídicas e incapacidades de la UNOPS, han provocado un desabasto de insumos en las Instituciones del Sector Público de Salud.

Conforme se establece en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SSA1-2015, “Buenas prácticas de fabricación de medicamentos”, en el Capítulo XVI “Buenas Prácticas de Almacenamiento y Distribución”; la distribución de los medicamentos es una actividad importante en el manejo integral de la cadena de suministro.

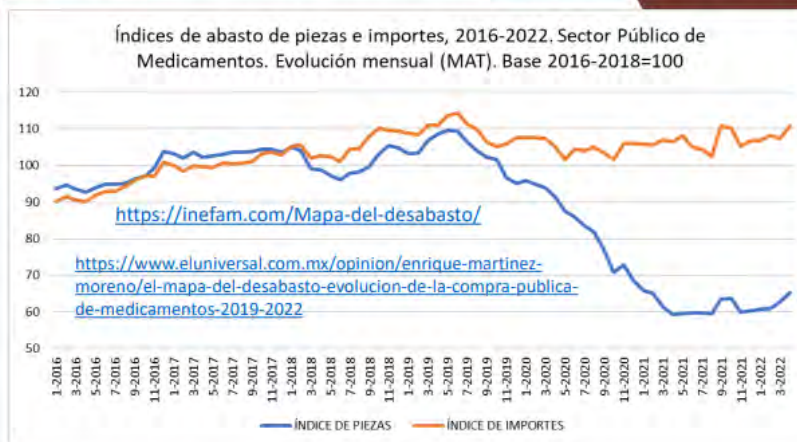
Actualmente la red distribuidores de medicamentos es cada vez más compleja, por lo que es indispensable que las empresas distribuidoras lleven a cabo las Buenas Prácticas de Almacenamiento y Distribución como lo establece la Norma antes mencionada y cuenten con Licencia Sanitaria expedida por COFEPRIS a fin de asegurar la entrega de los medicamentos en las condiciones sanitarias que requiere la población.

Bajo el esquema de compra de insumos para la salud que inicialmente se realizó a través de UNOPS para abastecer 2021 y con la compra complementaria de INSABI e Instituciones de Salud, se instrumentaron diversos requisitos de recepción y entrega de medicamentos para laboratorios fabricantes, operadores logísticos y almacenes estatales. Así mismo, se implementó un mecanismo para que los Laboratorios Farmacéuticos y Distribuidores, realizaran la entrega en el Valle de México siendo los “Operadores Logísticos”, quienes lleven a cabo la recepción y revisión de los insumos, de conformidad con los contratos asignados, y finalmente los operadores logísticos sean los encargados de almacenar y realizar la distribución a los almacenes estatales que requieren estos insumos. El hecho de recibir y distribuir a diferentes instituciones de salud bajo los diferentes requisitos solicitados por cada dependencia, ocasionó diversos problemas con los proveedores a la recepción de medicamentos y la documentación correspondiente, situación que se presentó en la recepción de los almacenes estatales de las unidades médicas, afectando el cumplimiento oportuno de la entrega de medicamentos, por lo que es indispensable se instrumente la homologación de requisitos en todas las instituciones participantes de la Compra Consolidada.

Conforme lo establece el artículo 4 Constitucional, toda persona tiene derecho a la protección a la salud. Es indispensable que los medicamentos estén disponibles cuando la población lo demanda en las mejores condiciones en calidad, oportunidad y precio; por lo que es necesario integrar y observar en la LAASSP, los procesos de planeación, adquisición, fabricación, almacenamiento y distribución a fin de cubrir oportunamente los requerimientos a las Instituciones de Salud en todo el país, considerando el debido cumplimiento de la normatividad sanitaria. El comprador está obligado a validar que las empresas distribuidoras que contraten, cumplan con toda la regulación sanitaria a través de visitas o certificaciones que permitan cumplir este requisito.

INEFAM realizó un estudio de la Evolución del desabasto de medicamentos de 2016 a abril de 2022. A partir del segundo semestre de 2019 es evidente la caída en el abasto en piezas y que coincide con la salida de los distribuidores en la compra pública, a la que se suma una serie de acontecimientos, entre ellos, la compra UNOPS 2021.

Evolución del desabasto de medicamentos de 2016 a abril de 2022, índices del análisis MAT.



En la evolución mensual de los índices de piezas e importes, 2016-2022. A partir del segundo semestre de 2019 es evidente la caída en el abasto en piezas y que coincide con la salida de los distribuidores en la compra pública, a la que se suma una serie de acontecimientos que explican la evolución entre las entidades federativas para los años subsecuentes

Fuente: Elaboración propia con datos de INEFAM-SP*

Nota: El análisis se realiza con la información promedio de los doce meses anteriores comparando con la información de doce meses por año.



WWW.INEFAM.COM

COPYRIGHT © DERECHOS RESERVADOS.
INFO@INEFAM.COM

14

El fracaso de los contratos con la UNOPS:

UNOPS no ha cumplido su propio calendario establecido en los convenios con INSABI para la entrega de medicamentos.

De acuerdo con especialistas en el sector, UNOPS carece de la experiencia, la capacidad técnica y operativa para poner en marcha una compra de las dimensiones del mercado mexicano.

No obstante, al estar exceptuada la LAASSP de este procedimiento internacional, no debe acreditarse lo señalado respecto de la excepción a la licitación pública, en el artículo 40, que consiste en que, se adjudiquen contratos a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

UNOPS tampoco está sujeta a un ejercicio presupuestario establecido, al contrario del Gobierno de México, por lo que, al recibir el pago anticipado, UNOPS puede ejercerlo de conformidad con sus procesos, aunque exista retraso.

Se tiene conocimiento del retraso en la compra consolidada de la UNOPS:

- En junio de 2021, UNOPS informó a la Secretaría de Salud que no había tenido éxito en la adquisición de 710 claves de medicamentos y 286 de material de curación¹³. De las 1,403 claves requeridas de medicamentos, la UNOPS logró adquirir 693, mientras que, de material de curación, de las 631 requeridas, la oficina de la ONU logró adjudicar solo 345. El Secretario de Salud, explicó que, en total mediante el mecanismo de UNOPS, se adjudicaron 1,038 claves y se han formalizado 995 con contratos que representan un monto de 2,262 millones de dólares. Lo que equivale solo al 55% de lo comprometido.
- E incluso, se reconoció que, con un “Plan B”, el gobierno federal pudo adquirir en unos días, lo que la UNOPS no pudo en 10 meses¹⁴.
- Para 2022, de acuerdo con una evaluación del INEFAM¹⁵ recogida por la periodista Maribel Ramírez Coronel de “El Economista”, la UNOPS en su licitación no alcanzó a cubrir la totalidad de requerimientos (de genéricos), de modo que las instituciones de salud (IMSS, ISSSTE, Sedena, etcétera) se vieron obligadas a comprar por fuera casi 60% y a precios promedio muy altos. El precio promedio de la licitación UNOPS, calcula, INEFAM, fue de cerca de 33 pesos promedio, en tanto que en las compras hechas por las instituciones médicas el precio promedio llegó hasta 45 pesos (casi 50% por encima).
- Además, las cifras de UNOPS no se consideran tampoco el costo adicional que representa el reparto y distribución de la última milla –de parte de los operadores logísticos, así como de Birmex y Sedena, cada uno de los cuales hacen su propio cobro– mismo que antes estaba incluido en el precio del fármaco. Por lo que, al final, los costos se elevan y hay una enorme tardanza para que los insumos adquiridos lleguen a las manos del paciente.
- Finalmente, la UNOPS reconoce que solamente compra a proveedores de siete países, pero en su gran mayoría –en más de 90%– cubre la demanda con proveedores nacionales.

En contraste, hasta el año del 2018, había un abasto en las compras consolidadas de medicamentos del 98%. Es evidente que el nuevo modelo de contrataciones, al amparo del párrafo quinto del artículo 1 de la LAASSP no ha funcionado. Además, conforme datos de CANIFARMA, más del 90% del abasto nacional ha sido cubierto por empresas establecidas en México, lo que refleja el fracaso de estos convenios con la UNOPS.

¹³ <https://presidente.gob.mx/gobierno-de-la-cuarta-transformacion-logra-compra-consolidada-de-medicamentos-para-garantizar-abasto-y-derecho-a-la-salud/>

¹⁴ <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/2021/07/20/4t-hizo-en-37-dias-lo-que-la-unops-no-pudo-en-10-meses-con-la-compra-de-medicamentos-alcocer/>

¹⁵ <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/UNOPS-en-Mexico-se-quedo-corta-20220510-0137.html>

Conclusiones de la reforma para comprar medicamentos e insumos para la salud:

1. Mediante la reforma al artículo 1 de la LAASSP, se **pretende** legaliza un mecanismo más de excepción a la licitación pública, **que desde su concepción y de fondo es inconstitucional**, y se establece un régimen particular de contrataciones para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, es decir, reglas **arbitrarias impuestas desde el exterior por Entidades fuera de nuestro país**, para hacer compras de gran valor económico y de importancia estratégica para la población mexicana.

Cuando lo que debería considerarse es el respeto pleno artículo 134 constitucional, para asegurar que nuestros procedimientos de compra se realicen con base en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado, preferentemente por medio de una licitación pública y que beneficie a la industria, el empleo y la economía en el territorio nacional. **Además de fortalecer, los mecanismos y procedimientos establecidos en las Leyes Mexicanas.**

2. El procedimiento de contratación, conforme a la reforma, basado en la intervención de organismos internacionales como la OMS y la OPS, es contrario a diversos principios establecidos en la LAASSP:
 - No es requisito que UNOPS, cumpla con capacidad de abastecimiento, capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios.
 - No hay sanciones a UNOPS por incumplimiento de contrato, ya que el convenio solo fija solamente un procedimiento de responsabilidad de carácter civil, en el que INSABI asume la responsabilidad.
 - No hay obligaciones para entregar información al INAI.
 - No hay obligaciones para para que los órganos internos de control o la ASF realice auditorías.
 - No se contempla respetar licitaciones con países con los que México cuenta con un tratado comercial en con capítulo de compras públicas.
 - No se contempla la preferencia por proveedores que fomenten el empleo de los recursos humanos del país, la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional.
 - No se contempla la aplicación de la regla que da preferencia nacional de hasta el 15% en el precio, respecto de los bienes de importación. Por lo que se verá afectada la industria nacional y empleo doméstico.
3. El abasto de medicamentos e insumos para la salud está comprometido, puesto que como se explicó anteriormente, los fondos de los organismos internacionales no ofertan los requerimientos de México, en cuanto a medicamentos oncológicos, hipoglucémicos y otros, que son indispensables para atender el perfil patológico de los mexicanos

(atención al cáncer, diabetes, etc.). Estos fondos se crearon para países en situación de pobreza, con problemas para ejecutar compras para garantizar abasto de vacunas o para enfermedades como la polio o el sarampión, de las cuales ya hay producción dentro del país, y la industria farmacéutica nacional puede cubrir la demanda.

4. UNOPS ha demostrado que no cuenta con la capacidad para realizar la compra de insumos para la salud en México, como lo evidencian sus retrasos de acuerdo con sus propias proyecciones y los resultados obtenidos al final de los procesos de adquisiciones que han llevado a cabo, los cuales no han superado el 60% de claves adjudicadas, sin tomar en cuenta que ni siquiera están comprando la totalidad de las claves que ocupa el sector público de salud.
5. Los insumos que se adquieren en los fondos internacionales señalados, son precalificados por la OMS, lo que no asegura su seguridad, calidad, ni eficacia. Respecto de los medicamentos que se piensan adquirir en los fondos internacionales, la OMS establece la necesidad de que cada país haga su propia validación de acuerdo con sus normas sanitarias. Con este procedimiento de compras internacionales, corremos el riesgo de que los hospitales del país se llenen productos para la salud de dudosa procedencia, situación que incluso ya está ocurriendo, con la importación de medicamentos escritos en idiomas extranjeros¹⁶. Con lo que tampoco se estarían cumpliendo las disposiciones normativas referentes a cumplir con las mejores condiciones en cuanto a calidad y seguridad de las compras.
6. La compra de medicamentos e insumos con organizaciones internacionales puede generar una distorsión en la competencia del mercado de insumos para la salud, limitará artificialmente la cantidad de proveedores con el riesgo a dejar al mercado sin los suficientes participantes y pueden conducir a que menos proveedores presenten ofertas; lo que eventualmente conducirá a una menor competencia y a limitar la calidad y variedad de los productos ofrecidos, así como aumentar los costos de los servicios de salud en general.
7. La compra de medicamentos e insumos con organismos internacionales no parece ser una alternativa de bajo costo, ni generar los ahorros prometidos, pues como se comentó en el presente ensayo, el costo del Acuerdo entre INSABI y la UNOPS, tendrá un costo mayor a los dos mil millones de pesos, solamente por costos de recuperación. Adicionalmente la distribución hasta el destino final, de los medicamentos e insumos, estará a cargo del INSABI, por cuenta propia y con recursos propios, por lo que deben considerarse los de gestión de inventarios y la transportación adicional.
8. Como ha documentado el IMCO, a pesar de que la UNOPS está haciendo uso de recursos públicos, no está definido el grado de aplicación de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (LGTAIP). Contrario a lo

¹⁶ <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Medicamentos-en-lituano-alarman-al-gremio-de-QFBs-20210221-0093.html>

que pasaría con una institución del gobierno de México, no existen mecanismos claros para transparentar estas compras. La colaboración con la UNOPS para gestionar las compras de medicamentos en México no ha mejorado la transparencia, ya que el nivel de detalle de la información disponible es menor¹⁷.

9. Adicionalmente, el nuevo esquema de compra con organismos internacionales impedirá que las compras sean transparentes, o que sean fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación o el órgano interno de control, e incluso que se asignen responsabilidades por incumplimiento a los convenios. Ya que, como se señala en el Artículo IX, “responsabilidad civil”, del convenio, se señala que INSABI asumirá la responsabilidad de las acciones a cargo de la UNOPS, y mantendrá indemne a su personal, agentes, empleados de toda acción, reclamación, demanda, o proceso de responsabilidad.
10. El Poder Judicial de la Federación, en amparo otorgado en contra de la reforma a la LAASSP en su artículo 1, párrafo quinto, emitido por el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México PRAL. 931/2020, señaló que *“es dable que las adjudicaciones que permitan la autosuficiencia de adquisición, en calidad y precio, que beneficien la economía nacional dentro del sector de proveeduría médica; incluso, como incentivo para la generación de ese tipo de productos y servicios competitivos a nivel no solo nacional sino internacional por parte de productores nacionales. De esa forma, no es dable considerar que tratándose de adquisición o prestación de servicios en el sector salud, solamente se verifique el procedimiento internacional en comento, sino que debe ponderarse la importancia de la salud de la población; pero sobre la base de que es la licitación la imperante dentro de la materia de contrataciones, y solo por excepción los demás procedimientos que establezca el legislador ordinario”*. Por lo que se advierte muy probable que dicha reforma quede sin efectos en los próximos meses, al otorgarse más amparos en el mismo sentido a la industria nacional farmacéutica.

¿Qué deberíamos hacer para mejorar el abasto de medicamentos?:

- Evaluar la salida del convenio con la UNOPS o modificar sus cláusulas de manera urgente, a fin de eliminar la discrecionalidad y opacidad de los convenios actuales firmados con el INSABI.
- Recurrir al abasto que garantiza la industria nacional, con buenos costos, distribución eficiente y con beneficios para la economía nacional y empleo doméstico.
- Establecer protocolos para realizar compras públicas en situaciones de emergencia, que empaten un esquema ágil y expedito para resolver contingencias, pero a la vez que contemplen mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y evaluaciones;

¹⁷ <https://imco.org.mx/compras-publicas-hechas-con-unops-mas-opacas-y-al-margen-de-la-ley-de-transparencia/>

prefiriendo optar en todo caso por la aplicación de la ley y la licitación pública como forma de contratación.

- Hacer una revisión y actualización de la ley para actualizar nuestra norma a contextos en los que la seguridad nacional, las crisis sanitarias, o cualquier otra situación de emergencia que puede comprometer el abasto y prestación de servicios esenciales.
- Dar claridad a los procesos de distribución, a efecto de que los medicamentos lleguen oportunamente a los pacientes en condiciones de seguridad, calidad y caducidad.
- Transparentar las compras con UNOPS y hacerlas sujetas a evaluaciones independientes.
- Establecer cláusulas de penalización en caso de incumplimientos y retrasos en los procesos a cargo de la UNOPS, tal y como sucede en los procesos de licitación nacionales bajo la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Asegurar que la contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales esté sujeta a lo establecido en los tratados en materia de compras gubernamentales, de los que México sea parte.
- Permitir la participación de testigos sociales y organizaciones de pacientes usuarios de los servicios de salud, en los procesos de compra, para vigilar el uso de los recursos públicos y el abasto.
- Asegurar que los bienes y servicios de salud comprados cuenten con los registros sanitarios, certificados, calidad, caducidad, y cumplan regulación en la materia correspondiente.
- Garantizar que los medicamentos que se adquiriera cumplan con las normas en materia de etiquetado, para que no puedan adquirirse aquellos que solamente estén disponibles en idiomas extranjeros.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas en los procesos de compra, para que el Congreso de la Unión tenga información y se realice una auditoría imparcial que evalúe los resultados de este esquema de abasto.
- Mejorar la cadena de suministro y establecer reglas claras en esta materia.

Por todo lo anterior, el Grupo Parlamentario del PAN presenta una nueva iniciativa para reformar la Ley de Adquisiciones, no solamente para impedir nuevos actos de corrupción en la compra de medicamentos y atender situaciones de emergencia, sino para ofrecer soluciones al desabasto generalizado de medicamentos.

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>Artículo 1. ... I. a VI.</p>	<p>Artículo 1. ... I. a VI.</p>
<p>Queda exceptuada de la aplicación de la presente Ley, la adquisición de bienes o</p>	<p>La adquisición de bienes y prestación de servicios para la salud quedarán</p>



TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos, siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>excluidos de la aplicación de este ordenamiento solamente en el caso de que el Consejo de Salubridad General declare una emergencia sanitaria en el país, conforme lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Salud y demás normatividad aplicable, y siempre y cuando las adquisiciones correspondientes no se encuentren cubiertas en los tratados suscritos por México. En tal caso, la dependencia o entidad contratante deberá recibir autorización de la Secretaría de la Función Pública para exceptuar la aplicación de la presente ley, además de elaborar una investigación de mercado y un estudio de factibilidad, conforme al reglamento del presente ordenamiento, que tendrán carácter público, para garantizar las mejores condiciones en la contratación.</p> <p>En caso de que la contratación de bienes o prestación de servicios para la salud se realice con organismos intergubernamentales internacionales, se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el Capítulo Cuarto de la presente ley.</p>
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>Capítulo Cuarto</p> <p>De la contratación de bienes y prestación de servicios para la salud con Organismos Intergubernamentales Internacionales.</p> <p>Artículo 43 BIS 1. La contratación de bienes y prestación de servicios para la salud que realicen las dependencias o entidades con Organismos Intergubernamentales Internacionales</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>a que se refiere el artículo 1 de la presente ley, será supervisada por la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>Todos los procesos de contratación a los que se refiere el párrafo anterior, deberán cumplir obligatoriamente con lo establecido en la presente ley, y con lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Solamente se podrá exceptuar de la aplicación de esta ley, en lo que refiere a la contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, cuando se declare una emergencia sanitaria y las adquisiciones correspondientes no se encuentren cubiertas en los tratados suscritos por México; II. Previo a iniciar un procedimiento de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, la Secretaría de la Función Pública en conjunto con la dependencia o entidad contratante, deberán realizar una investigación de mercado que acredite la idoneidad, capacidad y mejores condiciones de contratación con dichos organismos, respecto del mercado nacional; III. Los Organismos Intergubernamentales Internacionales deberán realizar sus procesos de contratación, bajo los mecanismos de la licitación, ya sea nacional o internacional. Solamente, por



TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>causa previamente justificada, se podrá realizar por otro método, como la adjudicación directa o invitación a cierto número de proveedores pre seleccionados;</p> <p>IV. La contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales estará sujeta a las reglas establecidas en los tratados suscritos por México;</p> <p>V. En los procedimientos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el artículo 28 fracción I, de esta Ley, los cuales deberán contar, en la comparación económica, con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública;</p> <p>VI. Las dependencias o entidades contratantes, deberán asegurar que los bienes y servicios de salud adquiridos bajo este esquema cuenten con los</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>registros sanitarios emitidos por la autoridad sanitaria de México, certificados, calidad, caducidad, y cumplan con la regulación en la materia correspondiente;</p> <p>VII. Los bienes y servicios de salud que se adquieran bajo este esquema, deberán cumplir con la normatividad en materia de etiquetado expedida en México;</p> <p>VIII. Los recursos, procedimientos y resultados de los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, serán fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control por medio de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia;</p> <p>IX. Los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, serán sujetos a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;</p> <p>X. La información, investigación de mercado y fallos de los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales deberán publicarse en CompraNet y en los portales de internet de la entidad o dependencia contratante;</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>XI. En el caso de que los contratos celebrados con Organismos Intergubernamentales Internacionales abarquen más de un ejercicio fiscal, la Secretaría de la Función Pública deberá hacer una evaluación semestral de sus resultados, tomando en cuenta el costo beneficio, para determinar si procede su continuidad; y en caso de que los resultados sean negativos, las partes podrán pactar una terminación anticipada;</p> <p>XII. Los Organismos Intergubernamentales Internacionales, dependencias, entidades y los contratantes bajo esta modalidad, serán responsables por retrasos, incumplimientos o cualquier acción que afecte el abastecimiento y distribución de los bienes y servicios de salud, por lo que serán sujetos de responsabilidades administrativas, penales, o las que dieran lugar, conforme a la legislación federal, y</p> <p>XIII. Por cada proceso de contratación, la entidad o dependencia contratante deberá elaborar un informe que establezca qué bienes o servicios se adquirieron con Organismos Intergubernamentales Internacionales, el método de selección del proveedor, su costo unitario, costos de</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>logística y traslado, los costos administrativos o de recuperación, y la totalidad de los recursos fiscales utilizados.</p> <p>Artículo 43 BIS 2. Todo proceso de contratación de bienes y prestación de servicios para la salud que realicen las dependencias o entidades con Organismos Intergubernamentales Internacionales será supervisado por un Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud.</p> <p>El Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, estará integrado por representantes de las organizaciones civiles de pacientes usuarios del sistema público de salud, así como de expertos en la materia que serán invitados bajo el mecanismo que determine la Secretaría de la Función Pública y un representante del órgano interno de control de la dependencia o entidad que requiera el abasto.</p> <p>Los integrantes del Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, podrán acceder a la información de los contratos celebrados con Organismos Intergubernamentales Internacionales y requerir información. Además, tendrán a su cargo la supervisión de los procedimientos de contratación a los que se refiere el presente capítulo y podrá iniciar procesos de investigación ante la Auditoría Superior de la Federación o el Órgano Interno de Control, en caso de irregularidades.</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>Artículo 43 BIS 3. La Secretaría de la Función Pública remitirá a la Cámara de Diputados un informe anual de los procedimientos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, a más tardar, el último día del mes de julio de cada año.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo Quinto</p> <p style="text-align: center;">De la distribución de los medicamentos e insumos para la salud</p> <p>Artículo 43 BIS 4. Los distribuidores de medicamentos e insumos para la salud que se contraten, deberán cumplir con las normas sanitarias en materia de almacenamiento y entrega de medicamentos aplicables en las instituciones de salud y deberán contar con un sistema de gestión de calidad conforme lo establezca la norma oficial.</p> <p>La norma oficial a la que se refiere el párrafo anterior, considerará, al menos, los siguientes requisitos que deberán cumplir los distribuidores:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Licencia sanitaria vigente expedida por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; II. Personal capacitado, procedimientos de higiene y seguridad; II. Instalaciones con almacenes y equipos adecuados; V. Áreas especializadas para productos controlados y red fría;

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
<p>SIN CORRELATIVO.</p>	<p>V. Sistema de validación de transporte;</p> <p>VI. Control de inventarios;</p> <p>II. Estrategias de planeación y control de procesos logísticos, y</p> <p>II. Sistemas de rastreo y control del suministro.</p> <p>Artículo 43 BIS 5. Para garantizar el abastecimiento oportuno de medicamentos e insumos para la salud, en los contratos entre las partes se deberá:</p> <p>I. Definir los requisitos de recepción y entrega, a fin de agilizar los procesos de recepción y distribución. En el caso de compras consolidadas, se deberán contar con requisitos homologados de recepción y distribución a las diversas instituciones participantes;</p> <p>I. Establecer un programa escalonado de recepción y entrega de productos, de ser el caso;</p> <p>II. Formalizar un esquema de comunicación con los entes contratantes, especificando donde se realizarán las entregas finales, productos y cantidades que recibirán;</p> <p>III. Garantizar que las unidades médicas o almacenes de las instituciones de salud receptoras cumplan con la</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO.
	<p>normatividad sanitaria, cuenten con sistemas de refrigeración y licencia de medicamentos controlados;</p> <p>IV. Tener un proceso de planeación que considere los requerimientos consolidados de los contratantes participantes, de ser el caso, y</p> <p>V. Estipular un proceso de planeación que considere los tiempos de fabricación y el cumplimiento de la normatividad sanitaria para el almacenamiento y distribución de medicamentos.</p>

Por lo anteriormente señalado, se propone el siguiente decreto:

ÚNICO. Se reforma el párrafo quinto del artículo 1; y se adicionan un Capítulo Cuarto y un Capítulo Quinto al Título Segundo, adicionándose los artículos 43 BIS 1, 43 BIS 2, 43 BIS 3, 43 BIS 4 y 43 BIS 5, todos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para queda como sigue:

Artículo 1. ...

I. a VI. ...

...

...

...

La adquisición de bienes y prestación de servicios para la salud quedarán excluidos de la aplicación de este ordenamiento solamente en el caso de que el Consejo de Salubridad General declare una emergencia sanitaria en el país, conforme lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Salud y demás normatividad aplicable, y siempre y cuando las adquisiciones correspondientes no se encuentren cubiertas en los tratados suscritos por México. En tal caso, la dependencia o entidad contratante deberá recibir autorización de la Secretaría de la Función Pública para exceptuar la aplicación de la

presente ley, además de elaborar una investigación de mercado y un estudio de factibilidad, conforme al reglamento del presente ordenamiento, que tendrán carácter público, para garantizar las mejores condiciones en la contratación.

En caso de que la contratación de bienes o prestación de servicios para la salud se realice con organismos intergubernamentales internacionales, se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el Capítulo Cuarto de la presente ley.

Capítulo Cuarto

De la contratación de bienes y prestación de servicios para la salud con Organismos Intergubernamentales Internacionales.

Artículo 43 BIS 1. La contratación de bienes y prestación de servicios para la salud que realicen las dependencias o entidades con Organismos Intergubernamentales Internacionales a que se refiere el artículo 1 de la presente ley, será supervisada por la Secretaría de la Función Pública.

Todos los procesos de contratación a los que se refiere el párrafo anterior, deberán cumplir obligatoriamente con lo establecido en la presente ley, y con lo siguiente:

- I. Solamente se podrá exceptuar de la aplicación de esta ley, en lo que refiere a la contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, cuando se declare una emergencia sanitaria y las adquisiciones correspondientes no se encuentren cubiertas en los tratados suscritos por México;
- II. Previo a iniciar un procedimiento de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, la Secretaría de la Función Pública en conjunto con la dependencia o entidad contratante, deberán realizar una investigación de mercado que acredite la idoneidad, capacidad y mejores condiciones de contratación con dichos organismos, respecto del mercado nacional;
- III. Los Organismos Intergubernamentales Internacionales deberán realizar sus procesos de contratación, bajo los mecanismos de la licitación, ya sea nacional o internacional. Solamente, por causa previamente justificada, se podrá realizar por otro método, como la adjudicación directa o invitación a cierto número de proveedores pre seleccionados;
- IV. La contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales estará sujeta a las reglas establecidas en los tratados suscritos por México;
- V. En los procedimientos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de

condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el artículo 28 fracción I, de esta Ley, los cuales deberán contar, en la comparación económica, con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública;

- VI. Las dependencias o entidades contratantes, deberán asegurar que los bienes y servicios de salud adquiridos bajo este esquema cuenten con los registros sanitarios emitidos por la autoridad sanitaria de México, certificados, calidad, caducidad, y cumplan con la regulación en la materia correspondiente;
- VII. Los bienes y servicios de salud que se adquieran bajo este esquema, deberán cumplir con la normatividad en materia de etiquetado expedida en México;
- VIII. Los recursos, procedimientos y resultados de los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, serán fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control por medio de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia;
- IX. Los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, serán sujetos a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- X. La información, investigación de mercado y fallos de los procesos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales deberán publicarse en CompraNet y en los portales de internet de la entidad o dependencia contratante;
- XI. En el caso de que los contratos celebrados con Organismos Intergubernamentales Internacionales abarquen más de un ejercicio fiscal, la Secretaría de la Función Pública deberá hacer una evaluación semestral de sus resultados, tomando en cuenta el costo beneficio, para determinar si procede su continuidad; y en caso de que los resultados sean negativos, las partes podrán pactar una terminación anticipada;
- XII. Los Organismos Intergubernamentales Internacionales, dependencias, entidades y los contratantes bajo esta modalidad, serán responsables por retrasos, incumplimientos o cualquier acción que afecte el abastecimiento y distribución de los bienes y servicios de salud, por lo que serán sujetos de responsabilidades administrativas, penales, o las que dieran lugar, conforme a la legislación federal, y

XIII. Por cada proceso de contratación, la entidad o dependencia contratante deberá elaborar un informe que establezca qué bienes o servicios se adquirieron con Organismos Intergubernamentales Internacionales, el método de selección del proveedor, su costo unitario, costos de logística y traslado, los costos administrativos o de recuperación, y la totalidad de los recursos fiscales utilizados.

Artículo 43 BIS 2. Todo proceso de contratación de bienes y prestación de servicios para la salud que realicen las dependencias o entidades con Organismos Intergubernamentales Internacionales será supervisado por un Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud.

El Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, estará integrado por representantes de las organizaciones civiles de pacientes usuarios del sistema público de salud, así como de expertos en la materia que serán invitados bajo el mecanismo que determine la Secretaría de la Función Pública y un representante del órgano interno de control de la dependencia o entidad que requiera el abasto.

Los integrantes del Comité de Testigos Sociales para el abasto de medicamentos e insumos para la salud, podrán acceder a la información de los contratos celebrados con Organismos Intergubernamentales Internacionales y requerir información. Además, tendrán a su cargo la supervisión de los procedimientos de contratación a los que se refiere el presente capítulo y podrá iniciar procesos de investigación ante la Auditoría Superior de la Federación o el Órgano Interno de Control, en caso de irregularidades.

Artículo 43 BIS 3. La Secretaría de la Función Pública remitirá a la Cámara de Diputados un informe anual de los procedimientos de contratación con Organismos Intergubernamentales Internacionales, a más tardar, el último día del mes de julio de cada año.

Capítulo Quinto

De la distribución de los medicamentos e insumos para la salud

Artículo 43 BIS 4. Los distribuidores de medicamentos e insumos para la salud que se contraten, deberán cumplir con las normas sanitarias en materia de almacenamiento y entrega de medicamentos aplicables en las instituciones de salud y deberán contar con un sistema de gestión de calidad conforme lo establezca la norma oficial.

La norma oficial a la que se refiere el párrafo anterior, considerará, al menos, los siguientes requisitos que deberán cumplir los distribuidores:

- I. Licencia sanitaria vigente expedida por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;**
- II. Personal capacitado, procedimientos de higiene y seguridad;**
- III. Instalaciones con almacenes y equipos adecuados;**
- IV. Áreas especializadas para productos controlados y red fría;**
- V. Sistema de validación de transporte;**
- VI. Control de inventarios;**
- VII. Estrategias de planeación y control de procesos logísticos, y**
- VIII. Sistemas de rastreo y control del suministro.**

Artículo 43 BIS 5. Para garantizar el abastecimiento oportuno de medicamentos e insumos para la salud, en los contratos entre las partes se deberá:

- I. Definir los requisitos de recepción y entrega, a fin de agilizar los procesos de recepción y distribución. En el caso de compras consolidadas, se deberán contar con requisitos homologados de recepción y distribución a las diversas instituciones participantes;**
- VI. Establecer un programa escalonado de recepción y entrega de productos, de ser el caso;**
- VII. Formalizar un esquema de comunicación con los entes contratantes, especificando donde se realizarán las entregas finales, productos y cantidades que recibirán;**
- VIII. Garantizar que las unidades médicas o almacenes de las instituciones de salud receptoras cumplan con la normatividad sanitaria, cuenten con sistemas de refrigeración y licencia de medicamentos controlados;**
- IX. Tener un proceso de planeación que considere los requerimientos consolidados de los contratantes participantes, de ser el caso, y**

- X. Estipular un proceso de planeación que considere los tiempos de fabricación y el cumplimiento de la normatividad sanitaria para el almacenamiento y distribución de medicamentos.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los procedimientos de compra con Organismos Intergubernamentales Internacionales en curso, deberán ceñirse a las disposiciones que se establecen en el presente decreto, para lo cuál, de ser el caso, deberán modificarse las condiciones de los contratos, convenios y demás instrumentos jurídicos celebrados en un plazo máximo de un año.

TERCERO. Las normas oficiales y normatividad materia del presente decreto, deberán actualizarse en un plazo no mayor a los 180 días naturales a su entrada en vigor.

Atentamente

Diputado Federal,
Éctor Jaime Ramírez Barba.



Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de septiembre de 2022.

Bibliografía y Fuentes de Consulta:

- Cámara de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA), Portal Web, consultado el 19 de Agosto de 2020, <https://dispositivosmedicos.org.mx/buscar-el-abasto-nacional-de-medicamentos-en-el-extranjero-es-inexplicable-y-altamente-riesgoso-canifarma/>
- Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, consultado el día 18 de agosto de 2020. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/jul/20200729-I.pdf>.

- Diario Oficial de la Federación (DOF), DECRETO por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado el 3 de abril de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591156&fecha=03/04/2020.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios, publicado el 27 de marzo de 2020. (...), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), DECRETO por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado el 11 de agosto de 2020. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598205&fecha=11/08/2020.
- Gobierno Federal, Comunicado conjunto del Gobierno de México, UNOPS y OPS/OMS. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/567265/Comunicado_1156_31jul20.pdf
- Instituto de Salud para el Bienestar. Fecha de publicación, 31 de julio de 2020. Portal Web, consultado el 21 de Agosto de 2020. del <https://www.gob.mx/insabi/documentos/conferenciapresidente-31-julio-2020-firma-acuerdo-para-compra-de-medicamentos-y-vacunas-unops-oms-249254>
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) ¿Compras de emergencia o compras de pánico?, consultado el día 19 de Agosto de 2020. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/20200728_Compras-de-emergencia_Documento.pdf
- Ley General de Salud, artículo 181, consultado el día 21 de Agosto de 2020 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_240120.pdf.
- Miguel Ángel Gutiérrez Salazar. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Medidas de prevención frente a actos de corrupción durante emergencias sanitarias. Publicado el 19 de mayo de 2020. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14695/15744>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). Fondo Estratégico de la OPS, Portal web, consultado el día 18 de Agosto de 2020. <https://www.paho.org/es/fondo-estrategico-ops-pagina-actualizada-2020>

- Organización Panamericana de la Salud, Fondo Rotatorio de la OPS. Portal Web, consultado el día 18 de Agosto de 2020. <https://www.paho.org/es/recursos/fondo-rotatorio-ops>
- Organización para las Naciones Unidas (ONU). Gobierno de México inicia proceso de compra eficiente de medicamentos y vacunas junto a la UNOPS y la OPS/OM, Portal Web, consultado el 20 de agosto de 2020, https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=1556:gobierno-de-mexico-inicia-proceso-de-compra-eficiente-de-medicamentos-y-vacunas-junto-a-la-unops-y-la-ops-oms&Itemid=0
- Organización Mundial de la Salud (OMS), Portal Web, consultado el 18 de agosto de 2020, Disclaimer for WHO list of prequalified diagnostic products en https://www.who.int/diagnostics_laboratory/evaluations/PQ_list/en/
- Plataforma COMPRANET. Datos Abiertos de contratos. Consultado el día 21 de Agosto de 2020. <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html>
- Periódico Reforma, Portal Web, consultado el 18 de agosto de 2020. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/reforma-para-comprar-medicamentos-en-el-extranjero-pone-en-peligro-a-600-mil-empleos-ip>
- Secretaría de la Función Pública. Función Pública avanza con los procedimientos sancionatorios por la compra de 20 ventiladores del IMSS en Hidalgo. Portal Web. Fecha de publicación 13 de mayo de 2020, consultado el día 21 de Agosto de 2020
- Secretaría de Salud. Fecha de publicación, 23 de mayo de 2019. Portal Web, consultado el 21 de Agosto de 2020. <https://www.gob.mx/salud/articulos/salud-signa-acuerdo-con-organismo-de-la-onu>

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN CAPÍTULO XVIII AL TÍTULO SEXTO, TRABAJOS ESPECIALES, Y LOS ARTÍCULOS 353 BIS, 353 TER, 353 QUÁTER, 353 QUINTUS, 353 SEXTUS, 353 SEPTIES Y 353 OCTIES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE TRABAJO EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES

Lidia Pérez Barcenás, en mi calidad de diputada integrante del Grupo Parlamentario de Morena ante la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y el 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN CAPÍTULO XVIII AL TÍTULO SEXTO, TRABAJOS ESPECIALES, Y LOS ARTÍCULOS 353 BIS, 353 TER, 353 QUÁTER, 353 QUINTUS, 353 SEXTUS, 353 SEPTIES y 353 OCTIES, A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE TRABAJO EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES**, con base en lo siguiente:

Planteamiento del problema

En México y en el mundo está en curso la quinta revolución tecnológica. Su componente, altamente tecnológico, ha conducido a impulsar una pujante economía digital que plantea nuevos y complejos problemas en el mundo del trabajo. Uno de ellos es la aparición de ocupaciones emergentes, realizadas por trabajadoras y trabajadores sin protección social ni derechos laborales, lo que ha contribuido a incrementar la informalidad y la precarización en el empleo producida por un modelo de desarrollo excluyente, a pesar del empeño decidido del actual gobierno por cambiar la orientación de la política económica. A la fecha, los esfuerzos por caracterizar la naturaleza del trabajo digital en nuestro país han sido insuficientes, manteniendo la incertidumbre jurídica en este sector, no obstante que dicho mercado de trabajo ha crecido vertiginosamente, y de que su aporte a la sociedad ha sido más que evidente con los servicios prestados durante la pandemia por COVID-19.

Circunstancia que ha postergado el acceso de este universo de personas trabajadoras a los derechos mínimos que otorgan el artículo 123 constitucional y su legislación secundaria.

Argumentos

I. Contexto nacional

En México y en el orbe, la quinta revolución tecnológica¹ ha generado, entre otros múltiples efectos, una ruptura en la relación directa que hay entre el empleador y el trabajador, a través del uso de plataformas tecnológicas, las cuales permiten la contratación y prestación de un servicio a distancia y sin la aparente necesidad de una estricta supervisión del trabajo.

La velocidad acelerada del crecimiento de la economía digital y las características de las herramientas tecnológicas que utilizan las plataformas, plantean un reto teórico y práctico a los estudiosos, a las instituciones del derecho laboral y de seguridad social, a las y los legisladores y a los impartidores de justicia, debido a la poca claridad sobre los elementos tradicionales constitutivos del vínculo laboral en este segmento de la actividad económica, que han impedido diseñar un marco normativo que lo regule.

En nuestro país, tanto las autoridades laborales como las encargadas de la seguridad social, carecen de una estadística precisa sobre cuántas personas trabajan para plataformas digitales como Uber, Didi, Eats, Rappi, Sin Delantal, Postmates, Cornershop, o cualquier otra aplicación digital a través de teléfonos inteligentes, aun cuando es evidente el auge de este tipo de empleos en las principales ciudades de la República Mexicana.

¹ El texto de Carlota Pérez define a la quinta revolución tecnológica a la era de la informática y las telecomunicaciones. Pérez Carlota, *Las Revoluciones tecnológicas y el capital financiero*, ed. Siglo XXI.

Conocer el número y las características de estas personas trabajadoras es crucial para el diseño de una regulación laboral y de política pública. Encontrar cifras confiables es una tarea intrincada.

No obstante, en una importante investigación realizada por Graciela Bensusán, experta en estudios del trabajo, cuya lectura fue fundamental para la presentación de esta iniciativa, se refiere que algunos analistas y actores consultados estiman en 250 mil los trabajadores tan solo en aplicaciones de transporte ²

En otra investigación auspiciada por el CIDE se señala que uno de los sectores más importantes en el trabajo digital es el conformado por las personas repartidoras. Utilizando la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) generada por el INEGI para el período 2005-2020, calcula en 243 mil 794 repartidores.³

Sin embargo, en ambas investigaciones se reconoce la necesidad de que el INEGI, en futuras mediciones, mejore la captura y el análisis estadístico de estas nuevas ocupaciones con el objeto de conocer a detalle los rasgos sociodemográficos de las personas que se emplean en las plataformas digitales.

Es importante señalar que las empresas que utilizan estas plataformas digitales no reconocen el carácter de la relación laboral que establecen con sus trabajadores. Ni en los estudios revisados ni en los testimonios recogidos por la prensa, asumen que son trabajadores con derechos y obligaciones laborales. Aducen que el esquema bajo el que se integran quienes trabajan en estas plataformas digitales es el de **“socios”** o **“prestadores de servicios independientes que buscan un ingreso adicional en un horario flexible”**.

² G. Bensusán, “Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México”, Serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 20-00124 (LC/TS), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. P. 43.

³ Víctor G. Carreón Rodríguez, et, al. “Las Plataformas de entrega a domicilio en la economía mexicana”, reporte final, México, CIDE/Laboratorio Nacional de Políticas Públicas/Asociación de Internet MX, 2021, p. 15. <https://www.cide.edu> (fecha de consulta 6 de febrero de 2022).

Es decir, las empresas no consideran como sus empleados a quienes trabajan en las plataformas digitales y, por tanto, según estas, no están obligadas a proporcionar ninguna prestación de seguridad social, ni siquiera en caso de accidente durante la jornada laboral.

Francisco Pinilla, director legal de Uber Eats afirma:

“Ellos deciden, cómo, cuándo y en dónde se conectan, si quieren utilizar un vehículo, si quieren utilizar una bicicleta, si quieren caminar o utilizar una motocicleta, México es uno de los países que tenemos la opción de caminantes. Nuestra tecnología justamente permite generar conexiones con usuarios, restaurantes y socios repartidores que sean adecuadas al tipo de transporte o a la modalidad de reparto que decida tener el conductor o el socio repartidor”.⁴

O bien:

“...Como director legal y jefe de transacciones legales para las operaciones de América Latina de la compañía (LATAM para abreviar), Pinilla entiende cómo el modelo y los métodos de Uber no solo han cambiado vidas, sino que también las han mejorado. Desde 2013, el año en que Uber llegó por primera vez a la Ciudad de México, la cantidad de conductores registrados en la aplicación Uber ha aumentado a más de 250,000 solo en México. En términos de mano de obra pura, ni siquiera uno de los mayores empleadores de México, Wal-Mart, puede rivalizar con el gigante de los viajes compartidos (aunque los conductores son, técnicamente hablando, contratistas independientes)”.⁵

Según esta empresa global, la seguridad de sus “socios repartidores” es muy importante por lo que existe un centro de seguridad que les permite compartir su viaje y conectarse con autoridades a través del 911 y en caso de un accidente vial contactarlos con el seguro de gastos médicos.⁶

⁴ Forbes. Navarro, M. (Diciembre 30, 2019). Repartidores para apps, un eslabón débil en la nueva cadena laboral. <https://www.forbes.com.mx/repartidores-para-apps-un-eslabon-debil-en-la-nueva-cadena-laboral/>

⁵ Visión. Francisco Pinilla – Uber (Latin America). In Latin America, Uber finds ideal conditions for growth. <https://www.thevision-mag.com/case-studies/francisco-pinilla-uber-latin-america/> (fecha de consulta: 13 de febrero de 2022).

⁶ Enlaces corporativos. Repartidores para apps, un eslabón débil en la nueva cadena laboral. <https://enlacescorporativos.com/2019/07/24/repartidores-para-apps-un-eslabon-debil-en-la-nueva-cadenalaboral/>

En todo caso, señalan que en México ya existen esquemas para que una persona con un empleo independiente se integre a una modalidad de seguridad social.

“Estamos cercanos a los gobiernos para decirles ‘qué más se puede hacer por parte de ustedes’ para que la gente se incentive a hacer aportaciones de contratistas independientes, hoy en día se pueden. Si se necesitan cambios, estamos muy cercanos para explicarles el modelo y tratar de contribuir a que cada cual reciba los beneficios que la persona decide tomar, sobre todo en estos modelos de autoempleo o de generación de ganancias extras.”⁷

Por otra parte, Rappi, una empresa colombiana, informa que actualmente integra a 100 mil repartidores en 13 ciudades mexicanas, y tiene mecanismos de atención a este tipo de empleados e incluso un seguro de gastos médicos; en ambos casos los seguros únicamente cubren accidentes cuando los repartidores están conectados a la aplicación.

Desde óptica de esta iniciativa, los limitados esquemas privados de seguros que ofrecen los empleadores no sustituyen la necesidad de una protección social más amplia. La precariedad e informalidad en el empleo que supone la falta de garantías para su estabilidad, el acceso a un salario mínimo, prestaciones de seguridad social como seguro de riesgos de trabajo, jubilación y vivienda; así como vacaciones, entre otros derechos, hace de este un sector de personas trabajadoras muy vulnerable.

Además de ello, los repartidores de comida rápida han denunciado que se encuentran sometidos a condiciones de trabajo <http://www.imss.gob.mx/en> donde tienen el peligro de sufrir accidentes viales, asaltos y acoso sexual. Se trata pues, de una actividad de riesgo que llevan a cabo sin un contrato laboral, seguridad social o médica.

A pesar de la opinión de las gerencias de las plataformas digitales, la realidad es otra. Los datos empíricos nos confirman la necesidad de regular las condiciones de trabajo que ahí se establecen.

⁷ Navarro (2019) Et al

El 27 de noviembre de 2018, a partir de la muerte de José Manuel Matías, repartidor que fue atropellado por un camión de basura en Eje 5 y Periférico, en la Ciudad de México, mientras entregaba un pedido, surgió el movimiento “#Ni un Repartidor Menos”, que **busca poner la atención del público en la serie de riesgos a los que están expuestos los repartidores que trabajan con estas aplicaciones sin contar con algún respaldo jurídico**, además de generar redes de apoyo para evitar ser víctimas de algún percance.

#NiUnRepartidorMenos subraya que no quieren que dejen de existir las plataformas ni aplicaciones que emplean a cientos de miles de personas en el país y en el mundo; al contrario, lo reconocen como un trabajo que requiere ser regulado y que debe mejorar las condiciones ante los riesgos cotidianos para contar con protección ante accidentes viales, tener medios de protección o defensa ante casos de agresión o discriminación por usuarios o restaurantes⁸, y han señalado que *“No queremos que se vayan las apps, nos gusta nuestro trabajo, sólo queremos sentirnos más seguros mientras lo hacemos”*.

El 27 de noviembre de 2019, en una rodada realizada desde el Ángel de la Independencia al Eje 5 en la capital del país, más de 200 repartidores lanzaron un pliego petitorio muy sencillo:

1. Ser reconocidos como trabajadores y no como “socios”;
2. Que las aplicaciones mejoren la protección ante situaciones de riesgo; y,
3. **Que los legisladores regulen la relación laboral entre aplicaciones y trabajadores digitales para contar con prestaciones.**⁹

Como en otros procesos de conquista de derechos laborales, las y los trabajadores ya dieron pasos firmes hacia la organización sindical.

⁸ Excelsior. 27 noviembre 2019. Exigen repartidores mejora de condiciones laborales.

<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/exigen-repartidores-mejora-de-condiciones-laborales/1350121>

⁹ NOSOTRXS. REPARTIDORES EXIGEN MEJORES CONDICIONES LABORALES, noviembre 27, 2019

<https://www.nosotrxs.org/repartidores-exigen-mejores-condiciones-laborales/>

II. Contexto Internacional

La heterogeneidad de las plataformas y la constante evolución tecnológica, la dificultad de definir la naturaleza del nexo entre trabajador y empleador, las distintas regulaciones laborales de los diferentes países, entre otras razones, han propiciado la emisión de normas distintas a nivel mundial.

Para Graciela Bensusán, en el ámbito internacional se discute si las plataformas son verdaderas prestadoras de servicios o si son simples intermediarias tecnológicas, sin responsabilidades como empleadoras; si en realidad están creando nuevas ocupaciones y, sobre todo, si quienes las realizan son trabajadores subordinados o por cuenta propia.¹⁰

De las respuestas que se han formulado ha dependido el diseño de las políticas públicas sobre las y los trabajadores de la economía digital y de las decisiones legislativas que cada país ha adoptado.

No obstante, la tendencia observada es avanzar hacia la regulación del trabajo digital, asumiéndolo como una relación de trabajo o bien adoptándolo como una categoría intermedia que otorga ciertos derechos a quienes se emplean en las plataformas.

En algunos casos, incluso, se ha puesto de manifiesto lo absurdo de asumir que un trabajo flexible como el de las plataformas digitales, que permite elegir cuándo conectarse y las horas a laborar, justifica la falta de reconocimiento de derechos laborales y de acceso a la seguridad social.

De conformidad con nuestros datos, **en el Reunión Unido, el 16 de marzo de 2021, Uber dio a conocer un anuncio histórico, notificando que sus conductoras y conductores serán tratados como personal de la empresa, con un salario mínimo garantizado, vacaciones pagadas y jubilación.**

¹⁰ G. Bensusán, "Ocupaciones emergentes...", op. cit., p.9.

Esta decisión se tomó después de que una sentencia del Tribunal Supremo de Reino Unido resolviese que, en virtud de la legislación existente, los conductores de Uber entran en la categoría de personal de la empresa. Esto significa que deben tener derecho a un salario mínimo, vacaciones anuales y otros derechos laborales. En su sentencia, el Tribunal Supremo argumentó, entre otros puntos, que:

“...todo el tiempo que un conductor pasa trabajando bajo un contrato con Uber London, incluido el tiempo que permanece ‘de servicio’, conectado a la aplicación de Uber en Londres como disponible para aceptar una solicitud de viaje, es ‘tiempo de trabajo’.”¹¹

Esto significa que Uber debe garantizar el pago de un salario mínimo todo el tiempo que los conductores están conectados a la aplicación en espera de clientes. Sin embargo, el nuevo compromiso de Uber define el tiempo de trabajo como el periodo desde que un conductor acepta una solicitud de viaje hasta que se completa dicho viaje.

La sentencia del Tribunal Supremo representa una victoria histórica para los trabajadores y trabajadoras de la economía digital.

Los tribunales de Francia, Países Bajos, España e Italia han llegado a conclusiones similares respecto a los repartidores de comida a domicilio que trabajan para otras empresas digitales como Glovo y Deliveroo: son personal de la empresa, no trabajadores y trabajadoras por cuenta propia.

Gracias a la movilización de las personas trabajadoras y a sus éxitos en tribunales de Reino Unido, España, Italia, Francia y Países Bajos, tanto los gobiernos como las instituciones de la Unión Europea se están mostrando más dispuestos a reconocer la necesidad de reforzar la protección laboral.

¹¹ Amnistía Internacional. Marzo 17, 2021. Las plataformas digitales se equivocan: no tenemos que elegir entre flexibilidad y derechos laborales. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/03/uber-false-choice-between-workers-rights-and-flexibility/#:~:text=En%20su%20sentencia%2C%20el%20Tribunal,'tiempo%20de%20trabajo'%E2%80%9D>

En esa misma dirección se han dado algunos pasos legislativos alentadores en el cantón suizo de Ginebra.

Asimismo, en una consulta que inició sobre la economía bajo demanda el 24 de febrero de 2021, la Comisión Europea señala que ciertos tipos de plataforma están asociados a condiciones precarias de trabajo, y que los acuerdos contractuales carecen de transparencia y previsibilidad. La consulta señaló también problemas de salud y seguridad, y acceso insuficiente a la protección social para quienes trabajan en estas plataformas.

Estos avances a nivel internacional evidencian que la flexibilidad no tiene que lograrse a cambio de la precariedad de los trabajadores y trabajadoras, sino que exige el cumplimiento del derecho y las normas laborales que las empresas están obligadas a respetar.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, en su informe 2021, "*Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo, El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*" menciona que los países han adoptado diversas estrategias para ampliar la protección laboral de los trabajadores de las plataformas¹², entre las que cabe destacar las siguientes:

1. **La seguridad y la salud en el trabajo:** Australia y Nueva Zelandia han adoptado una terminología más amplia en la legislación y han extendido la cobertura de los derechos en materia de seguridad y salud en el trabajo a todas las personas trabajadoras. En el Brasil, una resolución judicial ha extendido las normas jurídicas en materia de seguridad y salud a los trabajadores de las plataformas.

¹² Organización Internacional del Trabajo. Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021. Informe de Referencia. El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--dcomm/documents/publication/wcms_771675.pdf

2. **La seguridad social:** Varios países han adoptado medidas novedosas para hacer extensiva la cobertura de la seguridad social a las y los trabajadores de plataformas digitales, por ejemplo, exigiendo a estas que asuman los costos del seguro de accidente de los trabajadores por cuenta propia (Francia); incluyendo a estos trabajadores en la seguridad social (muchos países de América Latina); y reconociendo prestaciones por accidente de trabajo y muerte a los trabajadores de determinadas plataformas (Indonesia y Malasia). En respuesta a la pandemia de COVID-19, algunos países han ampliado las prestaciones por enfermedad a todos los trabajadores (Irlanda) y las prestaciones por desempleo a los trabajadores por cuenta propia no asegurados (Estados Unidos y Finlandia).
3. **La relación de trabajo:** La situación laboral del asalariado sigue revistiendo gran importancia, pues la mayoría de las protecciones de índole laboral y social están asociadas a ella. Los países han clasificado a las personas trabajadoras de plataformas en diversas categorías, a menudo como resultado de procesos judiciales, de acuerdo con interpretaciones más o menos laxas de la relación de trabajo. Los principales enfoques han sido: i) considerarlos como asalariados, basándose por lo general en el grado de control ejercido por la plataforma; ii) adoptar una categoría intermedia para ampliar la protección laboral; iii) crear una categoría intermedia de facto para que puedan acceder a determinadas prestaciones; y iv) considerarlos como contratistas independientes, basándose por lo general en su grado de flexibilidad y autonomía.
4. **La duración del tiempo de trabajo y la remuneración:** En algunos casos, se han adoptado nuevos planteamientos jurídicos adaptándolos específicamente al trabajo realizado a través de la tecnología digital. Por ejemplo, la legislación francesa establece que los códigos de conducta de cumplimiento voluntario por parte de las plataformas deben incluir el «derecho a la desconexión» y métodos que permitan a los trabajadores autónomos percibir una remuneración digna a cambio de su trabajo.

5. **La resolución de conflictos:** Algunas plataformas restringen la resolución de conflictos a una determinada jurisdicción mediante cláusulas de arbitraje, lo que puede limitar los derechos de los trabajadores. Esto ha sido impugnado con éxito en algunos ordenamientos jurídicos. El Tribunal Supremo del Canadá, por ejemplo, dejó sin efecto la cláusula de arbitraje de una plataforma por considerar que desvirtuaba la efectividad de los derechos sustantivos otorgados en el contrato.
6. **El acceso a los datos y la privacidad:** Los gobiernos, entre ellos los del Brasil, la India, Nigeria y la Unión Europea, están adoptando cada vez más medidas en materia de protección de datos personales y privacidad. Francia ha modificado recientemente el Código Laboral para que los trabajadores por cuenta propia de las plataformas del sector del transporte puedan acceder a los datos relacionados con su actividad laboral.

Lo anterior confirma que las soluciones que cada país ha adoptado no son uniformes.

III. Marco legal

A) En México

La doctrina laboral sostiene que la vinculación entre empleador y trabajador no debe tener necesariamente un origen contractual y que basta con que se cumpla de hecho, aún sin existir el consentimiento de las partes, la prestación de servicios subordinada, para que surja entre ambos una relación de trabajo tutelada por el derecho laboral.¹³

¹³ Néstor de Buen Lozano, Emilio Morgado (Coordinadores), Instituciones del derecho del trabajo y de la seguridad social, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/139/33.pdf>

El derecho laboral, en su finalidad de proteger al trabajador como la parte débil del contrato y cuya autonomía de voluntad está restringida en la práctica por su “*hiposuficiencia económica*”, establece protecciones en la relación de trabajo.

En México existe una amplia normatividad en materia de trabajo, tanto a nivel constitucional como legal. La doctrina y la jurisprudencia también son prolijas.

Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, entre otros puntos, establece:

“Título Sexto Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

...

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo, en los aspectos que nos interesan, señala:

“Artículo 2o.- *Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.*

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

...”

“Artículo 3o.- El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, y exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, así como el reconocimiento a las diferencias entre hombres y mujeres para obtener su igualdad ante la ley. Debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida digna y la salud para las y los trabajadores y sus familiares dependientes.

...”

“Artículo 8o.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.”

“Artículo 10.- Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

...”

“Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.”

“Artículo 24.- Las condiciones de trabajo deben hacerse constar por escrito cuando no existan contratos colectivos aplicables. Se harán dos ejemplares, por lo menos, de los cuales quedará uno en poder de cada parte.”

“Artículo 25.- El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, Clave Única de Registro de Población, Registro Federal de Contribuyentes y domicilio del trabajador y del patrón;

- II. *Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado, por temporada, de capacitación inicial o por tiempo indeterminado y, en su caso, si está sujeta a un periodo de prueba;*
- III. *El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;*
- IV. *El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo;*
- V. *La duración de la jornada;*
- VI. *La forma y el monto del salario;*
- VII. *El día y el lugar de pago del salario;*
- VIII. *La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y*
- IX. *Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan al trabajador y el patrón.*
- X. *La designación de beneficiarios a los que refiere el artículo 501 de esta ley, para el pago de los salarios y prestaciones devengadas y no cobradas a la muerte de los trabajadores o las que se generen por su fallecimiento o desaparición derivada de un acto delincencial.”*

“Artículo 35. *Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado, por temporada o por tiempo indeterminado y en su caso podrá estar sujeto a prueba o a capacitación inicial. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado.”*

Además, reconocemos el esfuerzo del gobierno mexicano en la búsqueda de ofrecer alternativas de acceso a la seguridad social para el sector, motivo de la presente iniciativa. A finales de septiembre de 2021, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) firmó con las plataformas digitales de servicios de transporte de pasajeros y distribución de alimentos Beat, DiDi, Rappi y Uber “convenios para difundir y promover la participación de usuarios conductores y de usuarios repartidores en la Prueba piloto para la incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de personas trabajadoras independientes.” Este esfuerzo es digno de celebrar porque apunta en la línea correcta; pero, a pesar de sus bondades, el convenio no avanza hacia el reconocimiento pleno de las

trabajadoras y los trabajadores digitales que exigen derechos laborales y de seguridad social mínimos.¹⁴

El reto de regular con las normas laborales el trabajo digital, deriva de la dificultad de acreditar una relación subordinada, condición que se desprende de la lectura de los artículos 8 y 20 de la Ley Federal del Trabajo citados, y de la interpretación que se ha hecho de ellos. La experiencia internacional y algunos aportes doctrinales podrían darnos luz al respecto.

B) En el Mundo.

1. La **Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social**, 2017¹⁵, ofrece orientación a las empresas multinacionales sobre política social y prácticas incluyentes, responsables y sostenibles en el lugar de trabajo.

Los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT deben asistir a todos los trabajadores de plataformas, independientemente de que se consideren o no asalariados. Además, los principios consagrados en otros convenios de la OIT, como los relativos a los sistemas de remuneración, la terminación de las relaciones de trabajo y el acceso a mecanismos de resolución de conflictos, deben asistir también a los trabajadores de las plataformas.

¹⁴ "IMSS firma convenios con plataformas de servicios digitales para promover la incorporación voluntaria de personas trabajadoras independientes", Boletín de prensa, IMSS, 30 de septiembre de 2021, <http://www.imss.gob.mx/> (fecha de consulta 27 de enero de 2022).

¹⁵ OIT. Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. Adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204.ª reunión (Ginebra, noviembre de 1977) y enmendada en sus 279.ª (noviembre de 2000), 295.ª (marzo de 2006) y 329.ª (marzo de 2017) reuniones. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf

2. En la **Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo**¹⁶ se piden «políticas y medidas que permitan asegurar una protección adecuada de la privacidad y de los datos personales y responder a los retos y las oportunidades que plantea la transformación digital del trabajo, incluido el trabajo en plataformas, en el mundo del trabajo» a fin de promover el desarrollo inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

3. **Carta de Principios para el Buen Trabajo de Plataforma**¹⁷. En 2020 las plataformas Deliveroo, Cabify y Uber (las tres asociadas a Adigital) junto a Grab, MBO Partners y Postmates firmaron la **Carta de Principios para el Buen Trabajo de Plataforma**, un documento que aborda ocho áreas clave en las que centrar su acción, a saber:

- diversidad e inclusión;
- flexibilidad y condiciones justas;
- pago y cuotas razonables;
- protección social;
- aprendizaje y desarrollo;
- participación y
- gestión de datos.

La carta señala asimismo la necesidad de adoptar un enfoque integral, que proporcione claridad y seguridad jurídica, que empodere a los trabajadores de plataforma, promoviendo su dignidad y bienestar, y que potencie la innovación y el valor que ofrece la economía de plataformas a los usuarios.

¹⁶ OIT. Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf

¹⁷ Adigital. Las plataformas digitales se unen para fomentar el bienestar y la protección de sus trabajadores.

<https://www.adigital.org/las-plataformas-digitales-se-unen-para-fomentar-el-bienestar-y-la-proteccion-desus-trabajadores/>

La Carta de Principios para el Buen Trabajo de Plataforma forma parte de la Plataforma para la Configuración del Futuro de la Nueva Economía y la Sociedad del World Economic Forum (WEF), que reúne a cientos de empresas y organizaciones internacionales, civiles y académicas con el fin de promover nuevos enfoques de la competitividad en la economía de la cuarta revolución industrial.

Para Saadia Zahidi, directora general de Nueva Economía y Sociedad del WEF, “las soluciones a los desafíos que plantea la economía de plataformas para las normas de trabajo vendrán de una combinación de cambios políticos, la mejora de las prácticas de las propias plataformas y el diálogo entre el gobierno, las plataformas y los representantes de los trabajadores”.

Los próximos pasos se llevarán a cabo con una comunidad más amplia que incluirá a reguladores y stakeholders (grupos de interés) de la sociedad civil, con el objetivo de discutir las medidas prácticas necesarias para la implementación de los principios recogidos en la carta.

Los trabajadores de las plataformas digitales se organizaron en 25 colectivos de todo el país, quienes presentaron, en la última semana de agosto de este año, ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, un Manifiesto de Piso Mínimo, en el que buscan hacer frente a la precariedad laboral, y en el que incluyeron varios puntos a considerar en la legislación laboral, entre los mismos se encuentran la seguridad social, protección frente la violencia de género y mejores condiciones salariales de acuerdo a los tiempos estimados en los recorridos para los repartidores.¹⁸

¹⁸ <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Suman-trabajadores-de-plataformas-digitales-piso-minimo-para-reforma-a-Ley-Federal-del-Trabajo-20220826-0064.html>

IV. Hacia la regulación de las relaciones de trabajo digital

A pesar de contar con un marco normativo robusto, en nuestro país no existe una regulación específica para el trabajo en las plataformas digitales. Su carácter emergente y la complejidad para definir su naturaleza jurídica ha conducido a esta situación. En ausencia de esa regulación, a la fecha ha prevalecido la interpretación de que quienes lo realizan son trabajadores autónomos o por cuenta propia, sin derechos laborales y de seguridad social.

Encuadrarlos en un trabajo subordinado, esencia de la relación laboral según nuestra tradición jurídica, ha sido una tarea difícil, por las características del trabajo digital y la heterogeneidad de las plataformas. Acreditar poder de mando y deber de obediencia que la constituyen, como lo dispone hasta ahora la legislación, no es sencillo.

La literatura reciente en la materia recomienda definir, por la vía legislativa o jurisdiccional, la naturaleza del trabajo digital, trascender la condición de trabajo subordinado que se le impone para reconocerlo y entender que estamos frente a un fenómeno que nos exige pensar creativamente las relaciones laborales configuradas en las ocupaciones emergentes. Considerar, para su determinación, criterios como los procesos de reclutamiento y selección de trabajadores, despido (desconexión de la plataforma), sistemas de evaluación, directrices de trabajo, fijación de precios por parte de la plataforma y uso de logotipos de identidad, entre otros.¹⁹

Empero, aún si nos atenemos a la necesidad de acreditar la relación subordinada de mando y obediencia en forma clásica, existen otros elementos que se constituyen en indicios de dicha relación como la obligación del trabajador de prestar un servicio material, intelectual o de ambos géneros y el deber del patrón de pagar una retribución.

¹⁹ G. Bensusán, "Ocupaciones emergentes...", op.cit.

Lo mismo sucede con la interpretación jurisprudencial de que, por ejemplo, el horario de trabajo es un requisito secundario para definir la relación laboral, lo que abre la posibilidad de flexibilizar los indicios de subordinación que pudieran exigirse para sustentar la relación laboral entre trabajadores y las plataformas digitales.²⁰

Los propios tratadistas consultados para redactar la presente iniciativa ya habían anticipado la evolución del trabajo hacia nuevas formas y determinado el carácter expansivo del derecho del trabajo al incorporarse a la Ley Federal del Trabajo el Título Sexto, Trabajos Especiales, como sujetos del derecho del trabajo a los taxistas, agentes de comercio, y otros semejantes como los deportistas, actores y músicos. Así, para Néstor de Buen Lozano, toda prestación de servicios, cualquiera que sea su naturaleza, incluyendo las accidentales que puedan prestar los profesionales quedará amparada por el derecho laboral. Con mayor precisión sostiene que debe corresponder al derecho laboral, en forma exclusiva, la regulación de toda conducta humana que suponga una prestación de servicios remunerada, lo que replantea el requisito de subordinación.²¹

En esta línea de pensamiento, creemos urgente cubrir la exigencia social de regular, en la Ley Federal del Trabajo, a las personas trabajadoras de las plataformas digitales atendiendo el carácter expansivo del derecho del trabajo. Refuerza nuestro interés el hecho de que, por sus actividades, de las plataformas digitales pagan impuestos, IVA e ISR, pero el trabajo contratado no se encuentra reconocido en la legislación laboral.

Nos proponemos adicionar un *Capítulo XVIII al Título Sexto, Trabajos Especiales*, de la citada ley, denominado *Trabajadores de las plataformas digitales*. El objetivo es dotar de derechos laborales y de seguridad social mínimos a las y los trabajadores de este sector.

²⁰ Ibid.

²¹ Néstor de Buen, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, Vigésima Segunda Edición, 2019, págs. 46, 47 y 544.
<http://www.imss.gob.mx/http://www.imss.gob.mx/>

La propuesta la hacemos, además, con el objetivo de visibilizar el problema, contribuir al debate y concretar una reforma legal en beneficio de este sector de personas trabajadoras en constante aumento, que han prestado importantes servicios a la sociedad durante la pandemia por COVID-19.

Asimismo, estamos conscientes de que este ejercicio debe realizarse con la mayor responsabilidad posible sin afectar este nuevo modelo de negocios que ha crecido exponencialmente en las últimas décadas y ha contribuido a crear fuentes de empleo, aún precario, y a la generación de la riqueza en México.²² Estoy convencida de que es posible regular el trabajo digital con beneficios para ambas partes de la relación laboral y sin costo alguno para los consumidores finales.

Buscamos también estimular el diálogo con todos los actores y con las fuerzas políticas que integran el Congreso de la Unión, pues sabemos que, como la nuestra, están preocupadas por atender, en sede legislativa, la regulación del trabajo digital. Tenemos conocimiento de que los grupos parlamentarios de Morena, PAN, PT y PRD han presentado sendas iniciativas en el Senado de la República y que el PRI lo han hecho en la Cámara de Diputados.²³

Para encontrar la mejor solución legislativa posible, escuchando a todos los actores y haciéndolos partícipes del proceso legislativo, propondremos a la Comisión de dictamen, realizar un parlamento abierto, recogiendo la importante experiencia desarrollada en la discusión de la reforma eléctrica.

²² Sobre el aporte a la economía, el cuidado de la salud y medio ambiente durante la pandemia por COVID-19 del trabajo de repartidores de comida, se puede revidar el estudio de Víctor G. Carreón Rodríguez, et, al. “Las Plataformas de entrega a domicilio en la economía mexicana”, reporte final, ya citado

²³ Al momento de redactar esta iniciativa tenemos identificadas a las y los siguientes legisladores quienes han presentado iniciativas en la materia para reformar la Ley Federal del Trabajo: de Morena senadora Lilia Margarita Valdez Martínez; del PAN senadora Xóchitl Gálvez Ruiz; del PRI : diputada María Alemán Muñoz Castillo y diputado Isaías González Cuevas; del PT senador Joel Padilla Peña y del PRD senador Juan Manuel Fócil Pérez. Por su parte el diputado Evaristo Lenin Pérez Rivera, presentó iniciativa para considerar al trabajo digital como trabajo subcontratado.

Para mayor comprensión de la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro comparativo

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Redacción Actual	Propuesta de adición del Capítulo XVIII, Trabajo en las Plataformas Digitales, al Título Sexto, Trabajos Especiales
SIN CORRELATIVO	<p style="text-align: center;">CAPITULO XVIII</p> <p>Personas trabajadoras de las plataformas digitales.</p> <p>Artículo 353 Bis. La relación de trabajo surgida entre una persona física o moral, que mediante una plataforma de tecnología digital proporciona, dirige, organiza o controla servicios de transporte, de logística, de reparto o similares, y una persona física que presta dichos servicios para conducir cualquier vehículo de transporte de pasajeros, así como para repartir bienes, servicios o mercancías, se regirá por las disposiciones contenidas en el presente capítulo.</p> <p>El trabajo en plataformas digitales es el que presta una persona física a otra física o moral que proporciona, organiza, dirige o controla servicios de transporte, reparto de bienes, servicios, mercancías o similares, utilizando algún dispositivo electrónico y/o aplicaciones móviles.</p> <p>Las personas trabajadoras sujetas a este capítulo, gozará de todos los</p>

	derechos consagrados en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
SIN CORREALTIVO	Artículo 353 Ter. Son personas trabajadoras de plataformas digitales los choferes, repartidores, mensajeros, y cualquier otra que, con ayuda de plataformas tecnológicas realizan actividades para uno o varios empleadores a que se refiere el primer párrafo del artículo 353 Bis.
SIN CORRELATIVO	Artículo 353 Quáter. Para efectos de este capítulo, los empleadores serán las personas físicas o morales que utilicen los servicios de los trabajadores digitales, a favor de uno o varios usuarios o consumidores, a través de plataformas digitales administradas por aquéllos.
SIN CORRELATIVO	<p>Artículo 353 Quintus. Las condiciones de trabajo entre los empleadores a que se refiere este capítulo y los trabajadores de plataformas digitales, se establecerán en un contrato de trabajo por escrito.</p> <p>Los contratos de trabajo en ningún caso podrán contener menos elementos de los señalados por el artículo 25 de esta Ley, atendiendo a las modalidades de este trabajo especial, y se estipulará al menos:</p> <p>I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo y domicilio de las partes;</p> <p>II. Monto del salario, la fecha y forma de pago. El salario podrá pactarse por viaje, por entrega, por encargo, por obra, por tiempo, a porcentaje o cualquier otra modalidad que convengan las partes</p>

	<p>sin que pueda ser menor al salario mínimo vigente;</p> <p>III. Transparencia en los pagos y comisiones cobradas por las empresas a que se refiere el primer párrafo del artículo 353 bis de esta Ley;</p> <p>IV. El equipo e insumos de trabajo que se proporcionen a la persona trabajadora;</p> <p>V. Las prestaciones de seguridad social y la contratación de un seguro contra accidentes y de vida;</p> <p>VI. Los códigos de conducta para los empleadores y los trabajadores a que se refiere el presente capítulo;</p> <p>VII. El acceso, por parte de las personas trabajadoras, a su historial de trabajo en todo momento; y</p> <p>VII. Las demás que convengan las partes.</p>
--	---

SIN CORRELATIVO	<p>Artículo 353 Sextus. Son obligaciones de las empresas:</p> <p>I. Registrar el contrato ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social;</p> <p>II. Inscribir a las personas trabajadoras al régimen obligatorio del seguro social;</p> <p>III. Garantizar la seguridad de la información y datos personales de las personas trabajadoras, clientes y usuarios, en términos de la legislación de la materia;</p> <p>IV. Informar a las personas trabajadoras de las razones de las evaluaciones que reciben y resolver las dudas que tengan sobre la aplicación del algoritmo que utilizan en la distribución del trabajo y las evaluaciones que realizan;</p> <p>V. Respetar el derecho a la desconexión de las personas trabajadoras al término de la jornada laboral, y</p> <p>VI. Contar con un seguro de vida y otro contra accidentes que garantice, al menos, la atención médica urgente de las trabajadoras y trabajadores de las plataformas digitales, y daños a terceros.</p>
------------------------	--

SIN CORRELATIVO	<p>Artículo 353 Septies. Son obligaciones de las personas trabajadoras de plataformas digitales:</p> <p>I. Cumplir con las disposiciones en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, en términos de la legislación respectiva, a la que tenga acceso en el ejercicio de su trabajo con la empresa, con motivo de la prestación del servicio;</p> <p>II. Atender los mecanismos y sistemas establecidos para la supervisión, evaluación y control de sus actividades; y</p> <p>III. Notificar por escrito o medios electrónicos al empleador sobre cualquier periodo de inactividad mayor a quince días consecutivos. La falta de dicha notificación implica la rescisión del contrato establecido, sin perjuicio para el empleador.</p>
SIN CORRELATIVO	<p>Artículo 353 Octies. Las trabajadoras y los trabajadores de las plataformas digitales podrán organizarse en sindicatos para la mejor defensa de sus derechos laborales y celebrar un Contrato Colectivo de Trabajo con los empleadores, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.</p>

Consideraciones finales

En la agenda legislativa de Morena se encuentra el objetivo de legislar en favor de las y los trabajadores, el eslabón más débil de las relaciones de trabajo, dignificar su condición laboral y alcanzar su protección más amplia, contribuyendo a crear un clima propicio para la colaboración con los empleadores en beneficio de las actividades productivas y de servicios, y del desarrollo de nuestro país. Forma parte de la agenda social de la Cuarta Transformación.

Texto normativo

Todo lo anterior, sirva para ejemplificar y son razones contundentes para proponer la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN CAPITULO XVIII TRABAJO EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES, AL TÍTULO SEXTO, TRABAJOS ESPECIALES, Y LOS ARTÍCULOS 353 BIS, 353 TER, 353 QUÁTER, 353 QUINTUS, 353 SEXTUS, 353 SEPTIES y 353 OCTIES, A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se adiciona un Capítulo XVIII, Trabajo en las Plataformas Digitales, al Título Sexto, Trabajos Especiales y los artículos 353 Bis, 353 Ter, 353 Quáter, 353 Quintus, 353 Sextus, 353 Septies y 353 Octies, a la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

CAPITULO XVIII

Personas trabajadoras de plataformas digitales

Artículo 353 Bis. La relación de trabajo surgida entre una persona física o moral, que mediante una plataforma de tecnología digital proporciona, dirige, organiza o controla servicios de transporte, de logística, de reparto o similares, y una persona física que presta dichos servicios para conducir cualquier vehículo de transporte de pasajeros, así como para repartir bienes, servicios o mercancías, se regirá por las disposiciones contenidas en el presente capítulo.

El trabajo en plataformas digitales es el que presta una persona física a otra física o moral que proporciona, organiza, dirige o controla servicios de transporte, reparto de bienes, servicios, mercancías o similares, utilizando algún dispositivo electrónico y/o aplicaciones móviles.

Las personas trabajadoras sujetas a este capítulo, gozará de todos los derechos consagrados en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 353 Ter. Son personas trabajadoras de plataformas digitales los choferes, repartidores, mensajeros, y cualquier otra que, con ayuda de plataformas tecnológicas realizan actividades para uno o varios empleadores a que se refiere el primer párrafo del artículo 353 Bis.

Artículo 353 Quáter. Para efectos de este capítulo, los empleadores serán las personas físicas o morales que utilicen los servicios de los trabajadores digitales, a favor de uno o varios usuarios o consumidores, a través de plataformas digitales administradas por aquéllos.

Artículo 353 Quintus. Las condiciones de trabajo entre los empleadores a que se refiere este capítulo y los trabajadores de plataformas digitales, se establecerán en un contrato de trabajo por escrito.

Los contratos de trabajo en ningún caso podrán contener menos elementos de los señalados por el artículo 25 de esta Ley, atendiendo a las modalidades de este trabajo especial, y se estipulará al menos:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo y domicilio de las partes;**
- II. Monto del salario, la fecha y forma de pago. El salario podrá pactarse por viaje, por entrega, por encargo, por obra, por tiempo, a porcentaje o cualquier otra modalidad que convengan las partes sin que pueda ser menor al salario mínimo vigente;**
- III. Transparencia en los pagos y comisiones cobradas por las empresas a que se refiere el primer párrafo del artículo 353 bis de esta Ley;**
- IV. El equipo e insumos de trabajo que se proporcionen a la persona trabajadora;**
- V. Las prestaciones de seguridad social y la contratación de un seguro contra accidentes y de vida;**
- VI. Los códigos de conducta para los empleadores y los trabajadores a que se refiere el presente capítulo;**
- VII. El acceso, por parte de las personas trabajadoras, a su historial de trabajo en todo momento; y**

VII. Las demás que convengan las partes.

Artículo 353 Sextus. Son obligaciones de las empresas:

- I. Registrar el contrato ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social;**
- II. Inscribir a las personas trabajadoras al régimen obligatorio del seguro social;**
- III. Garantiza la seguridad de la información y datos personales de las personas trabajadoras, clientes y usuarios, en términos de la legislación de la materia;**
- IV. Informar a las personas trabajadoras de las razones de las evaluaciones que reciben y resolver las dudas que tengan sobre la aplicación del algoritmo que utilizan en la distribución del trabajo y las evaluaciones que realizan;**
- V. Respetar el derecho a la desconexión de las personas trabajadoras al término de la jornada laboral, y**
- VI. Contar con un seguro de vida y otro contra accidentes que garantice, al menos, la atención médica urgente de las trabajadoras y trabajadores de las plataformas digitales, y daños a terceros.**

Artículo 353 Septies. Son obligaciones de las personas trabajadoras de plataformas digitales:

- I. Cumplir con las disposiciones en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, en términos de la legislación respectiva, a la que tenga acceso en el ejercicio de su trabajo con la empresa, con motivo de la prestación del servicio;**
- II. Atender los mecanismos y sistemas establecidos para la supervisión, evaluación y control de sus actividades; y**
- III. Notificar por escrito o medios electrónicos al empleador sobre cualquier periodo de inactividad mayor a quince días consecutivos. La falta de dicha notificación implica la rescisión del contrato establecido, sin perjuicio para el empleador.**

Artículo 353 Octies. Las trabajadoras y los trabajadores de las plataformas digitales podrán organizarse en sindicatos para la mejor defensa de sus derechos laborales y celebrar un Contrato Colectivo de Trabajo con los empleadores, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, 26 de septiembre de 2022.



Dip. Lidia Pérez Barcenas



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Secretario de Servicios Parlamentarios: Hugo Christian Rosas de León; **Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria:** Gilberto Becerril Olivares; **Directora del Diario de los Debates:** Eugenia García Gómez; **Jefe del Departamento de Producción del Diario de los Debates:** Oscar Orozco López. Apoyo Documental: **Dirección General de Proceso Legislativo,** José de Jesús Vargas, director. Oficinas de la Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: Palacio Legislativo, avenida Congreso de la Unión 66, edificio E, cuarto nivel, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, CP 15969. Teléfonos: 5036-0000, extensiones 54039 y 54044. **Página electrónica:** <http://cronica.diputados.gob.mx>