



SENADORA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA
CÁMARA DE SENADORES DE LA LXV LEGISLATURA
H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
P R E S E N T E.

Lilly Téllez, Julen Rementería del Puerto y Senadoras y Senadores de la República del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 58, 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 8, párrafo 1, fracción II, 76, párrafo 1, fracción IX y 276 del Reglamento del Senado de la República, y demás disposiciones jurídicas aplicables, nos permitimos someter a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión la siguiente Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para que ejerza sus facultades y considere como sujeto obligado, de manera directa, a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (por sus siglas en Inglés UNOPS) por el ejercicio de recursos públicos que realiza con motivo de la compra de medicamentos y material de curación, así como por los actos de autoridad que ejecuta a nombre del Estado mexicano, al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

Es del conocimiento público que, en los últimos años, México ha enfrentado una crisis sanitaria por el desabasto de medicamentos en perjuicio de miles de personas que las necesitan y que ven vulnerado su derecho a la protección de la salud reconocido en los artículos 4º constitucional y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Los medicamentos y demás insumos asociados forman parte de este derecho humano.

Precisamente, la Ley General de Salud, en su artículo 27, fracción VIII, señala que, para los efectos del Derecho a la Protección a la Salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a *“la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud”*¹, entre otros.

Por su parte, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se han pronunciado en distintos asuntos sobre la obligatoriedad y responsabilidad que tiene el Estado de garantizar el derecho a la protección de la salud de las personas.

La falta y/o escasez de medicamentos la han padecido directamente todos los grupos de edad de la población, quienes han tenido que vivir esta situación y en muchos casos con consecuencias fatales.

De hecho, distintas organizaciones de la sociedad civil como el colectivo *Cero Desabasto*², han reportado en todo momento este

¹ Ley General de Salud: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_070121.pdf

² De acuerdo con la página de Internet www.cerodesabasto.org, *Cero Desabasto* “es un colectivo impulsado por Nosotrxs que reúne a pacientes, familiares de pacientes, médicos, organizaciones, académicos y autoridades para lograr el acceso efectivo a medicamentos e insumos médicos con el fin de garantizar el

desastre que ha venido agudizándose y que se hace patente en el documento *Mapeo del Desabasto de Medicamentos en México. Informe de Transparencia en Salud 2019-2020*³ que elaboraron y es de consulta pública.

El desabasto y/o falta de medicamentos comenzó a agravarse a partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2018⁴. Recordemos que ahí se determinó la centralización de la adquisición de compras en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Oficialía Mayor cuya titular en ese momento era Raquel Buenrostro Sánchez, actual jefa del Servicio de Administración Tributaria. En el presente caso, nos referimos a los procesos de adquisición de medicamentos. ¿Las cosas se hicieron bien? El resultado es contundente: no.

Inclusive, como una aparente forma de atender esta situación, el 13 de febrero de 2019, el Gobierno de México y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) suscribieron un Acuerdo Marco de cooperación que viabilice la asistencia técnica de la UNOPS al propio Gobierno en proyectos de interés por medio de acuerdos específicos.

derecho a la salud. Generamos información y reportamos directamente a las instituciones de salud para que garanticen el acceso efectivo a medicamentos e insumos de manera oportuna y de calidad” y se encuentra integrado por 55 organizaciones, entre ellas, Nosotrxs; FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A. C.; Asociación Mexicana de Lucha Contra el Cáncer, A. C.; Juntos Contra el Cáncer; Asociación Mexicana de Fibrosis Quística, A. C.; Movimiento Nacional por la Salud A. C.; Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) y Yeeko Inteligencia Colectiva.

³ Mapeo del Desabasto de Medicamentos en México. Informe de Transparencia en Salud 2019-2020: <https://cdn-yeeko.s3.amazonaws.com/assets/Informe+de+Transparencia+en+Salud+2019-2020.pdf>

⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018



Dicha asistencia técnica "...contemplará, de conformidad con el mandato de la UNOPS y sus modalidades de proyectos, todas las acciones relacionadas con la administración y gestión de proyectos, adquisiciones de bienes y servicios..."⁵.

Con lo anterior, se empezaron a sentar las bases de la participación de la UNOPS en los procesos de licitación para la compra de medicamentos, sin embargo, esto se tenía que regular en nuestra legislación o de lo contrario, se carecería de fundamento y podrían surgir problemas con las consecuentes responsabilidades.

Para evitar ese escenario, el 29 de julio de 2020 el Congreso de la Unión aprobó la adición de un párrafo quinto, recorriéndose en su orden los subsecuentes párrafos, al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para establecer que:

*"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"*⁶.

⁵ Acuerdo Marco entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, del 13 de febrero de 2019.

⁶ Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 2020: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598205&fecha=11/08/2020

Dicho Decreto de adición, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto del año en curso y entró en vigor al día siguiente.

Por tanto, se modificó la Ley para que el Gobierno de México pudiera permitirle a la UNOPS entrar de lleno a “solucionar” o “atender” el grave desabasto en nuestro país hasta el 2024, año en que concluirá la presente Administración.

Todo este contexto lo ha descrito María Elena Pérez-Jaén Zermeño en su artículo *¡UNOPS, rinde cuentas, ya!* publicado en el periódico Reforma, el pasado 29 de noviembre. Es una crónica que, en cualquier otro país democrático, ya se hubiesen iniciado las investigaciones para fincar las responsabilidades que correspondan.

Pérez-Jaén señaló que *“comenzó el desmantelamiento del sistema de Salud pública y dejó en la indefensión a millones de mexicanos para poder atenderse, y sin posibilidad de acceder a los medicamentos. La segunda medida fue darle instrucciones a la SHCP para que concentrara todas las compras de medicamentos”*⁷.

El 31 de julio de 2020, se firmó el Acuerdo Específico entre el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y la UNOPS para la ejecución del proyecto de implementación denominado "Adquisición de medicamentos y material de curación". Se indicó que la UNOPS quedó facultada *“para que realice a nombre del Gobierno Mexicano los procedimientos de licitación con la finalidad de abastecer de medicamentos y material de curación al sistema de salud mexicano para el periodo 2021-2024, por el cual se le otorgará un monto de USD \$6,005,000,000.00 (Seis mil cinco millones de dólares) para que*

⁷ María Elena Pérez-Jaén Zermeño, *¡UNOPS, rinde cuentas, ya!*, periódico Reforma, 29 de noviembre de 2021: <https://www.reforma.com/unops-rinde-cuentas-ya-2021-11-29/op216773?po=3&pc=102>

realice estas funciones, y dándoles otros 125 millones de dólares como pago”⁸.

En seguimiento a lo anterior, la ex comisionada del IFAI, comenzó una investigación e hizo múltiples solicitudes de acceso a la información a la Oficina de la Presidencia de la República, a la SHCP, a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a la Secretaría de Salud, al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al INSABI, en las que las respuestas fueron prácticamente unánimes: se declaró la inexistencia de la información; no obstante de que las peticiones fueron sobre documentos que se mencionan en los propios acuerdos y sobre informes en los que el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se sustenta para sus conferencias.

Pérez-Jaén Zermeño comentó que también se las dirigió a la UNOPS y no hubo respuesta, a pesar de que el INSABI respondió que los que tienen los contratos son los de la UNOPS. De igual forma, señaló las irregularidades en su actuar en complicidad de funcionarios federales.

Es increíble que, a pesar de lo evidente de la información, el propio Gobierno Federal, a través de sus dependencias y entidades públicas, la nieguen o peor aún, declaren su inexistencia. Al Gobierno de la “4T” se le olvida que la transparencia y la rendición de cuentas son principios fundamentales de todo Estado democrático.

Desde el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en el Senado de la República hemos señalado, una y otra vez, la falta y/o escasez de medicamentos en las instituciones públicas del sector salud en todo el territorio nacional, a pesar de que las propias autoridades siempre lo estuvieron negando. Al igual que las múltiples

⁸ Ídem.

demandas de amparo y las quejas que se presentaron ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las locales, en las entidades federativas. Era y es importante buscar la protección del derecho humano a la salud en las vías jurisdiccional y administrativa.

Tres años después del presente Gobierno de México ya era insostenible negar, ocultar o minimizar la realidad que tanto negaron los legisladores federales de Morena y el propio Presidente Andrés Manuel López Obrador. De hecho, a él le correspondió aceptarlo públicamente:

“...las medicinas. No vamos a estar tranquilos hasta que no haya abasto suficiente de medicamentos, atención médica y medicamentos gratuitos y no cuadro básico, todos los medicamentos, hasta los más difíciles de conseguir.

Por eso se abrió la posibilidad de comprar los medicamentos en el mundo, ya no hay excusa, además ya no se permite la corrupción que existía de que 10 distribuidoras acaparaban toda la compra de medicamentos que hacía el gobierno, ni siquiera laboratorios, sino empresas intermediarias, distribuidoras vinculadas a políticos corruptos, pero ya tenemos que terminar de resolver el problema del abasto de los medicamentos.

Esto es para Juan Ferrer, esto para el doctor Alcocer. Yo no quiero escuchar de que faltan medicamentos y no quiero excusas de ningún tipo. No podemos dormir tranquilos si no hay medicamentos para atender a enfermos”⁹.

⁹ Versión estenográfica. Plan de apoyo a Colima. Acto encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador desde Colima, Colima, el 10 de noviembre de 2021: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-plan-de-apoyo-a-colima?idiom=es>

Las autoridades federales tienen que cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales para garantizar la existencia y distribución de medicamentos en todo el país, y evitar que pudiera haber más consecuencias irreparables al atender contra la salud y la vida de las personas que los necesitan.

En el caso de la UNOPS, siendo organismo subsidiario de la ONU, debe de considerarse que por el simple hecho de recibir y ejercer recursos públicos a nombre del Estado mexicano, debe de ser sujeto obligado directo de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información y que, además, se supedita a la autoridad: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para que esté en las mismas circunstancias de todos los sujetos obligados de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sometiéndose al escrutinio público.

Lo anterior, nos obliga a remitirnos a un fundamento preciso y claro para estos hechos. De acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, quienes reciban recursos económicos públicos o realicen actos de autoridad, deberán de ser sujetos directos de la Ley en mención, por lo que, en estricto sentido, la “buena intención” de la UNOPS debe ser estipulada cumpliendo con las cuarenta y ocho obligaciones de transparencia establecidas en su artículo 70¹⁰, pero sobre todo que la UNOPS sea incluida por el INAI en el catálogo de sujetos obligados directos y se le incorpore a los mecanismos como a la Plataforma Nacional de Transparencia, entre otros, y así cualquier persona, a nivel nacional o internacional, pueda presentar solicitudes de información y utilizar las

¹⁰ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

recursos legales de defensa cuando la UNOPS se niegue a entregar la información.

Es por esto, que la UNOPS en México, debe de ser sujeto obligado de manera directa para que cumpla con toda la normatividad en materia de transparencia porque asume funciones a nombre del Estado mexicano, al ser su representante para la adquisición de medicamentos y material de curación, recibiendo y ejerciendo recursos públicos, así como actos de autoridad; porque al no realizarla a nombre propio sino a nombre del Gobierno de México, no estaría resguardado por la Protección e Inmidades de la Convención de la ONU, por lo que la UNOPS debe estar sujeta al *Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos Generales que establecen los criterios para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información a cargo de las personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realicen actos de autoridad*¹¹.

Asimismo, la UNOPS está obligada a informar sobre el ejercicio de los recursos públicos de acuerdo con lo establecido a los Lineamientos antes referidos, y a lo previsto en el artículo 214 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que a la letra dice:

“Artículo 214. Las infracciones a lo previsto en la presente Ley por parte de sujetos obligados que no cuenten con la calidad de servidor público, serán sancionadas con:

I. El apercibimiento, por única ocasión, para que el sujeto obligado cumpla su obligación de manera inmediata, en los términos previstos en esta Ley, tratándose de los supuestos

¹¹ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5476073&fecha=13/03/2017



previstos en las fracciones I, III, V, VI y X del artículo 206 de esta Ley.

Si una vez hecho el apercibimiento no se cumple de manera inmediata con la obligación, en los términos previstos en esta Ley, tratándose de los supuestos mencionados en esta fracción, se aplicará multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate;

II. Multa de doscientos cincuenta a ochocientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, en los casos previstos en las fracciones II y IV del artículo 206 de esta Ley, y

III. Multa de ochocientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, en los casos previstos en las fracciones VII, VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV y XV del artículo 206 de esta Ley”.

El propio INAI, dentro de sus facultades, está posibilitado legalmente para nombrar como sujeto obligado, de manera directa, a la UNOPS, para que este organismo internacional cumpla en su totalidad en los rubros de transparencia e información pública, sin que sea violado el Derecho humano de Acceso a la Información y la transparencia, consagrado en el artículo 6º constitucional.

Como podemos apreciar, la ley es puntual e inequívoca por lo que no debería existir alguna condicionante para postrar, como bandera principal, la transparencia en las actividades de la UNOPS, ya que los recursos fueron, son y deberían ser suficientes -más de 6 mil millones de dólares-, para el periodo 2021-2024, para la eficiente

compra y abastecimiento de medicamentos y materiales de curación en nuestro país.

No se soslaya que el pasado 29 de noviembre, el INSABI y la UNOPS realizaron una sesión informativa abierta a la opinión pública con el aparente objetivo de anunciar los resultados de la compra 2021, y los próximos pasos para la compra durante el segundo semestre de 2022¹². Por ejemplo, se indicó que:

“Para abastecer al país de medicamentos y materiales de curación de enero a junio de 2022, se ha realizado ya la compra de 549 millones de piezas, correspondientes a 548 claves de medicamentos y 336 claves de materiales de curación, que cuentan con un cronograma de entrega mensual.

Ahorros, eficiencia del gasto público y competencia abierta.

Como parte de los resultados de la compra conjunta de 2021, se ha generado un ahorro estimado en beneficio de la población mexicana de más de 10 mil millones de pesos, generando mayor eficiencia del gasto público con una mejora de 33 por ciento de precios de medicamentos genéricos y 10 por ciento en patentes”.

Como parte de los resultados de las compras para este 2021 y lo que vendría para 2022, se informó que de enero a junio de 2022, nuestro país, junto con la UNOPS, realizó una compra consolidada de 878 millones de piezas de las cuales se han entregado 270 millones hasta el 26 de noviembre y se tienen programados otros 60 millones para diciembre de 2021, por lo que para el 2022 se tiene contemplada la entrega de las restantes 549 millones de piezas,

¹² Insabi y Unops anuncian resultados de compra consolidada 2021 e informan acciones de abasto nacional para 2022, 29 de noviembre de 2021: <https://www.onu.org.mx/insabi-y-unops-anuncian-resultados-de-compra-consolidada-2021-e-informan-acciones-de-abasto-nacional-para-2022/>

correspondiendo a 518 claves de medicamentos y 336 claves de materiales de curación, donde destacan 28 claves de medicamentos oncológicos para 10 instituciones, que forman parte de la compra.

Posteriormente, se informó acerca de los tiempos para la realización de las licitaciones públicas internacionales por parte de la UNOPS y el procedimiento para llevar a cabo las compras, que comprende la convocatoria en diciembre de 2021 con la entrega de propuestas económicas en febrero de 2022 y, en abril, las firmas de los contratos de las empresas adjudicadas y para julio se iniciarían las entregas.

Debemos de reconocer que la UNOPS cuenta con diversas herramientas y certificaciones con estándares mundiales y que viene laborando de manera recurrente con varios países de Latinoamérica, así como un Observatorio Regional de Precios de Medicamentos, donde puede comparar los precios derivados de fuentes oficiales en 21 países. Por su parte, el INSABI publica una sección dedicada al Abasto de Medicamentos, con las órdenes de remisión que los estados solicitan comprar al INSABI y la UNOPS.

Es imperativo señalar que las adquisiciones del Sector Salud para el rubro exclusivamente de medicamentos, superaban los 1,800 millones de piezas anualmente, es decir, cerca de 150 millones de piezas al mes, por lo que, los 330 millones de piezas que se entregarían en este año o los 549 millones que se entregarían en el próximo, resultan claramente insuficientes para cubrir las necesidades del país, lo que augura un desabasto para el siguiente año, como sucedió en este 2021 –y ha sido reconocido– por las autoridades, independientemente de los serios problemas existentes en la operación logística



Concluimos que dicha sesión informativa fue insuficiente para explicar y sobre todo, aportar la documentación que respalde el cumplimiento de sus objetivos, tanto del presente año como del próximo. Tampoco se informó sobre el costo exacto de cada uno de los insumos. El titular del INSABI insistió en que antes había “una compra centralizada que favorecía solamente a 10 distribuidores en México”, a pesar de que la SHCP ya ha declarado inexistente ese informe que el propio Presidente Andrés Manuel López Obrador había dicho en su conferencia matutina que le había entregado la entonces Oficial Mayor de SHCP, Raquel Buenrostro.

Por tanto, es necesario que el Gobierno de México, a través de sus dependencias y entidades públicas, así como la UNOPS, en ejercicio del Derecho de Acceso a la Información de los mexicanos, de la transparencia y la rendición de cuentas informen sobre los procesos de adquisición de medicamentos y materiales de curación, de la participación que la propia UNOPS ha tenido con amplias facultades, del presupuesto que se ha ejercido de 2018 a la fecha y de la planeación que se tiene para el 2022. Necesitamos saber el destino de cada peso gastado y, en su caso, si existen ya investigaciones por las irregularidades que se hayan presentado.

Es inconcebible que la información relacionada con la compra de medicamentos como contratos, convenios, acuerdos, entre otros, a pesar de que se ha solicitado a las dependencias y entidades mexicanas (Oficina de la Presidencia de la República, SHCP, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Salud, IMSS e INSABI) no ha sido proporcionada y peor aún, la han declarado inexistente o en su caso la proporcionan parcialmente, por lo cual también se ha solicitado información directamente a la UNOPS, a través de sus correos electrónicos, y no se ha recibido respuesta por parte de este organismo internacional.

Estas razones motivan y fundamentan el que la UNOPS sea considerado como sujeto obligado directo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que se pueda contar con la información relacionada con la adquisición de medicamentos y material de curación, y así cualquier persona pueda requerirle la información a dicho organismo internacional, y garantizar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, dar cumplimiento a la transparencia y la rendición de cuentas con motivo del ejercicio de recursos públicos que realiza la UNOPS.

En México no debe de haber excepciones para ninguna persona física o moral, ni instituciones aunque sean de carácter internacional y mucho menos, si ellas están ejerciendo recursos públicos y realizando actos de autoridad en virtud de Acuerdos suscritos con el Gobierno Federal. La Constitución y las leyes tienen que cumplirse íntegramente por todos los entes públicos, empezando en este caso con exigirle al INAI que ejerza plenamente sus facultades en los términos ya expresados. La opacidad abre la puerta a la corrupción y desde esta Soberanía debemos de impedirlo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con carácter de urgente resolución, la siguiente proposición con

PUNTO DE ACUERDO

Único. La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión atenta y respetuosamente, exhorta al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que ejerza sus facultades y considere como sujeto obligado, de manera directa, a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos por el ejercicio de recursos públicos que realiza con motivo de la compra de medicamentos y material de curación, así como por los actos de autoridad que ejecuta a nombre del Estado mexicano.

Atentamente,

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, a 9 de diciembre de 2021.



Senadoras y Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.