

AMPARO EN REVISIÓN

Expediente 90/2022

QUEJOSA: *****

RECURRENTES: Recurrente PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (AUTORIDADES RESPONSABLES)

PONENTE: Ministra(o) MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

Secretaria(o) SECRETARIOS MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ Y CAMILO WEICHSEL ZAPATA
COLABORÓ: LUIS DIAZ ESPINOSA

Nota que se eliminará del engrose y, en su caso, de la versión a publicar. En principio, cabe subrayar que la norma que se analiza en este asunto forma parte de la materia de la Acción de Inconstitucionalidad 256/2020.

Este asunto se resolvió en sesión del Tribunal Pleno de dieciséis de febrero dos mil veintitrés, en el sentido de **desestimar** la acción por lo que hace al quinto párrafo del artículo 1º de la LAASS, al no alcanzarse la votación calificada. El proyecto proponía la invalidez (bajo la Ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá) y sólo obtuvo una votación favorable de siete ministras y ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Piña Hernández. Votaron en contra del proyecto las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Alhf, Ríos Farjat y el Ministro Zaldívar Lello de Larrea.

En ese sentido, se destaca que **el presente proyecto propone nuevamente la inconstitucionalidad de la norma**, utilizando los argumentos mayoritarios de los integrantes del Tribunal Pleno.

Si bien durante la sesión del Pleno se expresaron diferentes posturas de invalidez (una en la que el precepto reclamado es violatorio del artículo 134 constitucional y otra en la que su invalidez deriva únicamente de la afectación al derecho a la salud), en el proyecto **se incorporan e intentan conciliar ambas posiciones**, pues la Sala se encuentra integrada mayoritariamente por Ministros que adoptaron una o ambas posturas de invalidez.

Así, por lo que hace al estudio de fondo de la norma reclamada:

- Lo previsto en los párrafos 71 a 114 del presente proyecto son razonamientos propios, entrelazados con consideraciones expuestas por el Ministro González Alcántara Carrancá en los párrafos 50 a 82 del proyecto presentado al Tribunal Pleno (que se encontraban en el apartado de ese proyecto denominado “VI.1. Estudio de los conceptos de invalidez primero, segundo, tercero, cuarto y décimo. Violación al

artículo 134 constitucional por desconocer el mandato que ordena al legislador desarrollar las excepciones a la licitación pública en la ley”).

- Para lo previsto en los párrafos 116 a 139 del proyecto que nos ocupa, se utilizaron las consideraciones planteadas por el Ministro González Alcántara Carrancá en los párrafos 147 a 211 del proyecto presentado al Tribunal Pleno (que se encontraban en el apartado de ese proyecto denominado “VI.2. Estudio del octavo y noveno concepto de invalidez. Violación al derecho a la salud por eliminar los controles legislativos que aseguran un gasto racional de los recursos públicos en esa materia”).

Se estima que no es impedimento para plantear esta propuesta la conclusión de desestimación. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros precedentes en los que la posición mayoritaria del Pleno ha sido reconocer la constitucionalidad de una norma, en el presente caso ocurre lo contrario: la visión mayoritaria del Pleno es que la norma impugnada resulta inconstitucional, pero no fue posible declarar su invalidez ante la ausencia de la votación calificada.

Bajo ese tenor, el proyecto no está contradiciendo un precedente del Tribunal Pleno y no existe ninguna obligación para la Primera Sala de adoptar una postura de validez ni remitir el asunto al Pleno.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La empresa quejosa es una persona moral que ha participado en procesos de contratación pública del sector salud, toda vez que se dedica a fabricar dispositivos médicos y material de curación en nuestro país.

El dieciocho de septiembre de dos mil veinte, presentó una demanda de amparo para impugnar la adición del quinto párrafo al artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte. Desde su punto de vista, de manera autoaplicativa, dicha norma, entre otros derechos, viola los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad (en correlación con el artículo 134 constitucional), dado que permite que el Estado adquiriera cualquier insumo relacionado con la salud, a través de organismos intergubernamentales internacionales sin que sea necesario someterlo a licitación pública.

La Jueza de Distrito concedió el amparo. En contra de esa decisión, las autoridades responsables presentaron el recurso de revisión que ahora nos ocupa.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
--	----------	---------------------	-------

AMPARO EN REVISIÓN (Expediente **90/2022**)

I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	21
II.	OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN	No se hace especial pronunciamiento en cuanto a la oportunidad y legitimación del recurso, toda vez que ello fue abordado por el tribunal colegiado que reservó competencia a esta Suprema Corte.	21
III.	PROCEDENCIA Y MATERIA DEL RECURSO	<p>El recurso cumple con los requisitos de procedencia. Esto es así, pues:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El recurso de revisión se promovió en contra de una sentencia de amparo indirecto dictada por una jueza de distrito. • Existe un escenario de competencia de esta Suprema Corte. • Subsiste el problema de constitucionalidad de las normas y no existe jurisprudencia que lo resuelva. • El tribunal colegiado cumplió con el deber impuesto en los puntos del Acuerdo General 1/2023. <p>Bajo ese tenor, la materia del recurso corresponde únicamente en examinar si resulta acertada o no la conclusión de la Jueza de Distrito sobre la regularidad constitucional del artículo 1º, párrafo quinto de la LAASSP.</p>	21-23
IV.	ESTUDIO DE FONDO	En principio, se considera parcialmente fundado el argumento de las autoridades	24-79

		<p>recurrentes en el sentido de que la sentencia es incongruente.</p> <p>Consecuentemente, se reasume jurisdicción y se entra al estudio de fondo de la norma reclamada a la luz de los conceptos de violación de la empresa quejosa; los cuales se consideran como parcialmente fundados y suficientes para conceder el amparo.</p> <p>Para explicar esta postura, el estudio de fondo se divide en dos secciones:</p>	
IV.1.	Estudio de los recursos de revisión	<p>Se estiman parcialmente fundados los agravios de las autoridades responsables recurrentes, toda vez que en la sentencia recurrida no se explicó a cabalidad cómo se deriva la interpretación conforme del texto de la norma reclamada y tampoco existe claridad sobre los efectos de la sentencia de amparo con motivo de esa interpretación. Por ende, se lleva nuevamente a cabo el examen de regularidad de la disposición reclamada.</p>	25-31
IV.2.	Estudio de la constitucionalidad de la norma reclamada	<p>Esta sección se divide a su vez en dos subapartados:</p>	31-79
IV.2. A.	Régimen constitucional y legal de contratación pública y su interrelación con el régimen de salud	<p>Se describe el régimen constitucional y legal en materia de contratación pública, así como su impacto en el régimen de salud.</p>	33-47
IV.2. B.	Análisis de la norma reclamada	<p>Se estima que son parcialmente fundados los conceptos de violación de la quejosa relativos a la legalidad, seguridad jurídica e igualdad, en correlación con el artículo 134 constitucional y su impacto en el</p>	47-79

		<p>derecho a la salud de naturaleza regresiva.</p> <p>Esto, pues dichos derechos fueron transgredidos por el legislador secundario, toda vez que la norma reclamada genera un régimen de excepción a la contratación pública que transgrede el principio de reserva legal, que se basa en supuestos excesivamente discrecionales y que, ante ello, impone una medida clasificatoria o de exclusión que no es acorde al principio de igualdad.</p> <p>Lo que implica una transgresión a los principios que rigen el artículo 134 constitucional y tiene un impacto injustificado en el derecho a la salud por ser una medida legislativa regresiva.</p>	
<p>V.</p>	<p>DECISIÓN Y EFECTOS</p>	<p>En consecuencia a lo anterior, se modifica la sentencia recurrida y se concede el amparo a la empresa quejosa en contra del artículo reclamado, para efectos de desincorporarlo de su esfera jurídica y que no le pueda ser aplicado por ninguna autoridad.</p> <p>PRIMERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , en contra del Decreto por el que se adiciona el párrafo quinto al artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en atención las consideraciones y efectos precisados en los apartados cuarto y quinto de esta ejecutoria.</p>	<p>79-80</p>

AMPARO EN REVISIÓN

Expediente **90/2022**)

QUEJOSA: *****

RECURRENTES: Recurrente **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (AUTORIDADES RESPONSABLES)**)

VISTO BUENO
SR/A. MINISTRA/O

PONENTE: Ministra(o) **MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**)

COTEJÓ

Secretaria(o) **SECRETARIOS MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ Y CAMILO WEICHSEL ZAPATA**)

COLABORÓ: LUIS DIAZ ESPINOSA

Ciudad de México. Acuerdo de **Órgano de radicación** (la Primera Sala) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **Fecha de sesión** (***) , emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **Número de expediente** (90/2022) , interpuesto por **Recurrente** (el Presidente de la República y por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión) en contra de la resolución dictada el **Fecha de Sentencia Impugnada** (dieciséis de agosto de dos mil veintiuno) por el **Órgano Jurisdiccional de Origen** (Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México) , en el expediente **Expediente de Origen** (del juicio de amparo indirecto **114/2021**) .

El problema jurídico a resolver por **Órgano de radicación** (la Primera Sala) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar la constitucionalidad del artículo 1º, quinto párrafo, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del Expediente de Origen juicio de amparo indirecto 114/2021 del índice del Órgano Jurisdiccional de Origen Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, se desprenden los siguientes hechos y antecedentes relevantes.
2. **Demanda de amparo.** El dieciocho de septiembre de dos mil veinte, en la oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, ***** (de ahora en adelante la “quejosa” o la “empresa”) presentó una demanda de amparo indirecto en contra del 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 el once de agosto de dos mil veinte.
3. En principio, en dicho escrito la quejosa señaló que se trata de una persona moral que ha participado en procesos de contratación pública (licitación, invitación a cuando menos a tres personas y adjudicaciones directas) del sector salud, toda vez que fabrica dispositivos médicos y material de curación en nuestro país. En ese entendido, sostuvo que era su pretensión impugnar la adición del quinto párrafo al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, bajo el supuesto de autoaplicabilidad (de ahora en adelante “LAASSP”); teniendo como autoridades responsables a las Cámaras del Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo.
4. Para justificar lo anterior, la empresa expresó los siguientes grupos de conceptos de violación:
 - a) **Primero.** La norma reclamada es inconstitucional y violenta en su perjuicio el derecho humano de igualdad al permitirse la inaplicación de

- la LAASSP; esto, pues la disposición normativa adicionada permite que el Estado adquiera cualquier tipo de insumo o servicio (relacionado con la salud), a través de organismos intergubernamentales internacionales (en adelante "OII"), sin que sea necesario someterlo a licitación pública.
- b) **Segundo.** La norma impugnada violenta su derecho humano de trabajo al generar un impedimento para que continúe participando de forma activa como proveedor del gobierno federal, toda vez que sin causa justificada alguna se adquirirán de los OII bienes, insumos, equipos para los servicios de salud, sin necesidad de apegarse al contenido de la LAASSP; lo que tendrá como consecuencia que la quejosa dejará de tener contratos de suministro de bienes, derivado de los procesos de contratación efectuados bajo el marco legal de dicha ley.
- c) Aunado a que, en ninguna parte, se justifica la necesidad de realizar mecanismos de colaboración con los OII y, con base en ello, priorizar las compras de bienes o contratación de servicios para los servicios de salud; siendo que existen diversas personas morales que han participado de forma eficiente en los procesos de contratación celebrados con las dependencias de la administración pública federal.
- d) **Tercero.** No se fundó ni motivó la necesidad de excluir al sector salud de los procesos de contratación previstos en la LAASSP, cuando en ella se establecen las excepciones a la licitación pública. Además, la LAASSP utiliza un concepto ambiguo que involucra todo tipo de bienes, equipos y servicios que son susceptibles de utilizarse en hospitales, unidades especializadas o clínicas de sector salud, violando con ello las garantías de motivación, fundamentación y seguridad jurídica.
- e) **Cuarto.** El Decreto reclamado contraviene el artículo 133 constitucional, toda vez que no se toma en cuenta el orden jerárquico ni la libre participación de las personas que comercializan bienes importados de países con los que México tiene celebrado un tratado de comercio. Consiguientemente, no se justifica que se dejen de adquirir bienes de esos países, ni tampoco que se cierre su participación y se opte por la adquisición a los OII.

- f) **Quinto.** La norma cuestionada contradice el artículo 134 constitucional al establecerse de forma oscura, infundada y carente de motivación, una causa de excepción a la aplicación de la LAASSP, únicamente por tratarse de la contratación de bienes o servicios médicos.
- g) **Sexto.** La adición, promulgación y publicación del quinto párrafo al artículo 1º de la LAASSP es inconstitucional al otorgarle facultades amplias e infundadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que adquieran bienes o contraten servicios con OII. En ese sentido, el Decreto reclamado se excede del marco legal con lo que se violentan las garantías de igualdad, libertad de trabajo, fundamentación, motivación y libre concurrencia a los procesos licitatorios de la quejosa.
- h) Se invocó como derechos vulnerados los reconocidos en los artículos 1º, 5º, 14, 16, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. **Admisión y trámite de la demanda.** Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien el veintidós de septiembre de dos mil veinte, admitió la demanda y la registró bajo el expediente **756/2020**.

6. Posteriormente, mediante oficio SECNO/STCCNO/017/2021 de dieciocho de enero de dos mil veintiuno del Consejo de la Judicatura, se informó que mediante resolución dictada en sesión de trece del mismo mes y año, en el expediente de concentración SECNO/CE/16/2020, se determinó la concentración de los juicios de amparo en que se reclaman las disposiciones del *“Decreto por el que se adiciona el párrafo quinto al artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público”* al Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

7. En acatamiento a lo anterior, el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Juez Decimoquinto remitió los autos del juicio de amparo **756/2020** al juzgado homólogo. El veinticinco de febrero siguiente, el referido Juzgado Tercero de

Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México asumió el conocimiento del asunto y lo registró bajo el expediente 114/2021.

8. **Sentencia de amparo.** Substanciado el procedimiento, el trece de agosto de dos mil veintiuno, la Jueza de conocimiento celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el dieciséis de agosto siguiente **amparando** a la empresa quejosa en contra del Decreto por el que se adiciona el párrafo quinto al artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En síntesis, se argumentó lo que sigue:

- a) En principio, se desestimaron las causales de improcedencia que fueron planteadas por el Presidente de la República. En primer lugar, se reconoció el interés de la empresa quejosa. Para evaluar tal aspecto, la jueza se basó en la acreditación de su actividad comercial que es la venta de bienes y servicios de salud, así como que para la procedencia de la acción no se sostiene solamente en situaciones económicas, dado que se acreditó que tiene la actividad de proveeduría médica; por lo que es evidente que tiene una afectación como sujeto de la norma, pues con su sola entrada limita los derechos de las personas cuya actividad es la venta de bienes y prestación de servicios de salud. En segundo lugar, se desestimó la diversa causal de improcedencia relativa a la imposibilidad para concretizar efectos, toda vez que involucra aspectos de fondo y aplicó la jurisprudencia P./J. 135/2001.
- b) Superados estos aspectos, se entró al estudio de fondo del asunto y se declararon **fundados** los conceptos de violación expuestos por la quejosa. Inició con el examen de los argumentos de violación del artículo 134 de la Constitución.
- c) Para ello, tras analizar el proceso legislativo, la Jueza advirtió que si bien en dicho trabajo legislativo se estableció la necesidad de crear un nuevo procedimiento relacionado con la adquisición directa internacional en materia de salud, lo cierto es que se trataba de un procedimiento excepcional a la licitación pública, con la finalidad de tener acceso -

- dentro del contexto de la pandemia- a la vacuna contra el Covid-19, así como otros medicamentos que no se encuentran en territorio nacional.
- d) En tal sentido, atendiendo a la historia legislativa del artículo 134 constitucional, se concluyó que su finalidad era procurar la correcta administración del patrimonio público, con el objeto de evitar la corrupción. Para ello, como regla general, establece el procedimiento de licitación como el mecanismo idóneo para adquirir, arrendar, enajenar, prestar servicios y contratar obra pública.
 - e) La licitación es un verdadero instrumento de control frente a la arbitrariedad en la ejecución de los recursos públicos. Es un procedimiento que permite la competencia entre los diferentes oferentes (proveedores o contratantes), con el objeto de que el Estado acceda a las mejores condiciones de contratación gubernamental. De esta forma, aunque los principios que rigen la contratación y enajenación pública implican la eficacia, eficiencia, honradez; para su ejercicio deben tomarse en cuenta la participación de todos los proveedores que pueden ofrecer dichos bienes y servicios. Por ello, la sola contratación con personas extranjeras, aun cuando hayan sido aprobadas por organismos internacionales, no es suficiente para garantizar las mejores condiciones de contratación.
 - f) Si bien como se señaló en la exposición de motivos, es imperiosa la necesidad de lograr una cooperación internacional en materia de salud, en el contexto de actual pandemia, la adquisición de proveeduría personal y objetiva de insumos de la salud debe ser acorde con todo el sistema de contratación previsto en el texto constitucional. Lo anterior, porque las mejores condiciones de mercado dependen del análisis del contexto nacional e internacional, y no de la sola opinión que sobre dichos productos o servicios tengan otros organismos de derechos internacional público.
 - g) El Estado tiene el deber de satisfacer las necesidades colectivas; sin embargo, al no tener por sí mismo la capacidad para hacerlo, se ve en la necesidad de contratar los servicios, arrendamientos o contrataciones -e incluso enajenaciones- a través de particulares. La licitación pública,

dentro de este marco, está sujeta a otro tipo de situaciones relacionadas con el progreso nacional, con la actividad social y el tipo de necesidades colectivas. Pero también, es necesario atender al contexto actual, pues es un hecho notorio que las vacunas para la atención de la pandemia contra el Covid-19, solo pueden adquirirse de personas extranjeras.

- h) Por esas razones, aún en materia de salud, en términos del artículo 134 constitucional, la licitación pública es el principio de contratación que rige al gasto público; de manera que, la excepción será la posibilidad de contratación prevista en la norma impugnada, siempre y cuando se ofrezcan las mejores condiciones para el Estado y se cumpla con el principio de legalidad. En tal sentido, si bien el establecimiento de excepciones son competencia del legislador, ello no implica que pueda hacerlo de manera discrecional, ni en contrariedad a lo establecido en el artículo 134 constitucional.
- i) En consecuencia, el procedimiento previsto en el párrafo quinto del artículo 1º de la LAASSP debe considerarse una excepción a la regla general (licitación pública) y no así como una nueva regla que se antepone a la licitación. Incluso frente a las obligaciones del Estado en materia de protección a la salud.
- j) Al respecto, el Estado –a través del ejercicio de su función administrativa- tiene el deber de implementar todas las medidas para garantizar el derecho a la salud de las personas; de ahí que la adquisición de los insumos médicos o de servicios de profesionales de la salud sea imperante no solo en cuanto a su adquisición a nivel nacional, sino internacional. Por tanto, dada la naturaleza del derecho a la salud, es prioritario que el Estado lleve a cabo contrataciones que garanticen su puntual cumplimiento. Lo anterior adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que el contexto sanitario internacional actual, ha obligado al Estado a buscar medidas para la inmediata adquisición de la vacuna a través de proveedores internacionales.
- k) Así, *“el procedimiento de excepción de la norma reclamada es necesario para cumplir con los referidos compromisos internacionales, dado que se prepara otro tipo de formas de adquisición de dichos insumos y*

servicios a través de organismos internacionales (Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud), incluso, para acatar las obligaciones del artículo 1º constitucional, y garantizar la atención médica en supuestos tan excepcionales como la multirreferida pandemia, y dar así efectividad al derecho a la salud en su dimensión colectiva o social”.

- l) No obstante, *“la recta interpretación del artículo en comento implica que dicho procedimiento de contratación previsto en la ley reclamada, deberá ser considerado como una excepción a la licitación; debiendo sujetarse a las reglas de excepción de contratación, pues en el entendido de que se considere aplicable una licitación en materia de salud deberá permitirse la participación de los contratantes nacionales en el caso de que puedan ofertar los productos o servicios que se requieran”.* Por ello, sea con proveedores nacionales o internacionales, el Estado debe satisfacer la proveeduría de insumos y servicios de la salud, *“ya sea a través de licitaciones o de sus excepciones, entre ellas, la aquí reclamada”;* esto, pues solo de este modo se logrará cumplir con las obligaciones en materia de acceso a la salud para todas las personas.
- m) De esta forma, la Jueza concluyó que la lectura correcta de la norma impugnada, en relación con el artículo 134 constitucional, *“estriba en el establecimiento de un mecanismo de adquisición de bienes y servicios de organismos internacionales, empero, a través de acuerdos interinstitucionales. Sin embargo, ello se condiciona a la garantía de las mejores condiciones, lo que en caso de la existencia de bienes o servicios -que pudieran ser diversos a la referida pandemia-, incluso, implica la participación de licitantes nacionales e internaciones; o bien, de la aplicación de algún otro procedimiento de excepción, como la adjudicación directa o la invitación restringida”.*
- n) Al respecto, no debe soslayarse la participación de la industria nacional para la obtención de insumos y servicios en materia de salud. La norma impugnada no puede prohibir la participación de los proveedores nacionales que estén en posibilidad de proporcionar los insumos o

servicios que el Estado requiere, bajo la premisa de que su adquisición se lleva a cabo a través de OII.

- o) Si bien el legislador puede crear excepciones al procedimiento de licitación pública, ello no puede interpretarse en el sentido de crear alguna que constituya una regla general, y excluir a todas las demás formas de contratación; pues el ejercicio de esa prerrogativa constitucional debe ser en función de la defensa de los propios derechos humanos, entre ellos el de igualdad, que prohíbe la discriminación en razón de nacionalidad. Por tanto, no es dable un esquema único de adquisición de insumos para la salud, que solo se dirija a proveedores internacionales, y se excluya, por ende, a los nacionales.
- p) Sostener lo contrario, implicaría permitir la adquisición de medicamentos o servicios solo de proveedores extranjeros y únicamente a través de los organismos internacionales, y otros con quienes se hayan firmado acuerdos interinstitucionales, soslayando la posibilidad de que las mejores condiciones sean ofrecidas por proveedores nacionales. De este modo *“cuando el Estado considere indispensable una proveeduría de medicamentos, insumos o servicios médicos, deberá analizar si dentro de la industria nacional existen personas en la rama que puedan participar, caso en cual, para solventar los principios de eficacia, eficiencia y honradez, deberá verificarse la regla general de licitación pública; con excepción de aquellos en los cuales se genera la necesidad de una adjudicación directa o invitación restringida, o bien, del propio procedimiento analizado”*.
- q) Posteriormente, *“y solo ante el evento de que, previa valoración del propio Estado, solo existan proveedores extranjeros del objeto - como la referida vacuna- que puedan prestar el objeto indispensable para la licitación pública, podrá aplicarse por excepción el procedimiento de adjudicación contenido en el artículo reclamado. De esta forma se salvaguarda el principio constitucional de que sea la licitación la regla general y las excepciones aquellas expuestas por el legislador ordinario, como la que aquí se analiza”*. Todo esto, a su vez, para proteger, respetar y garantizar el derecho a la salud de las personas.

- r) En consecuencia, se llega a la conclusión de que *“no es inconstitucional el procedimiento internacional de la norma en comento, incluso, es dable su existencia dentro del sistema jurídico, sobre todo, considerando el contexto internacional de pandemia”*, **siempre que se entienda como una excepción a la licitación pública, en términos del artículo 134 constitucional**. Así, el contenido del Decreto se armoniza con lo dispuesto en el artículo 134, en relación con los diversos 1º y 4º, todos de ellos de la Constitución Federal.
- s) A saber, a partir de una interpretación conforme, se considera que *“la correcta lectura del artículo 1o, párrafo quinto, de la ley en comento, en relación con el diverso 134 constitucional, estriba en el establecimiento de un mecanismo de adquisición de bienes y servicios de organismos internacionales, empero, a través de acuerdos interinstitucionales. Sin embargo, ello se condiciona a la garantía de las mejores condiciones, lo que en caso de la existencia de bienes o servicios -que pudieran ser diversos a la referida pandemia-, incluso, implica la participación de licitantes nacionales e internacionales; o bien, de la aplicación de algún otro procedimiento de excepción, como la adjudicación directa o la invitación restringida”*.
- t) En este tenor, **se concede el amparo** a la empresa quejosa para el efecto de que, lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo quinto, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se interprete acorde con el artículo 134, en relación con los diversos 1º y 4º, de la Constitución; esto, para que, en materia de salud, se considera a la licitación pública como procedimiento y principio general de contratación, y a la contratación regulada en el artículo reclamado como excepción de contratación; de ahí que sea aplicable a dicha materia la ley en comento y el quejoso deba considerarse como sujeto de la norma citada.
- u) Ello, *“sin que lo anterior implique conminar a la Administración Pública a llevar a cabo algún procedimiento administrativo en específico, porque ello depende del mérito administrativo y de la apreciación de los contextos específicos, esto es, se trata de facultades discrecionales;*

aunado a que tampoco se puede conminar a la autoridad a adjudicar a favor de una persona nacional (como la quejosa), o bien, que deba llevarse a cabo en todos los casos licitaciones nacionales, pues es patente que corresponde a la administración pública determinar, también en ejercicio de su libertad de arbitrio, cuál es el procedimiento que garantiza obtener las mejores condiciones para el Estado”.

- v) Finalmente, *“no es dable vincular a la realización de acto alguno por parte de las autoridades responsables, dado que su participación fue solamente como autoridad legislativa y la norma se reclamado como autoaplicativa”.*

9. **Recurso de revisión.** En desacuerdo, las autoridades responsables, Presidente de la República (por conducto del Director General de Amparos contra Actos Administrativos, en suplencia por ausencia del Subprocurador Fiscal Federal de Amparos), así como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (por conducto del Subdirector de Amparos), interpusieron recursos de revisión.

10. Por un lado, el Poder Ejecutivo Federal manifestó los siguientes grupos de agravios:

- a) **Primero.** La Jueza erróneamente determinó que la norma impugnada es de naturaleza autoaplicativa, al impedir que las personas morales mexicanas, como la quejosa, lleven a cabo su objeto social. Se trata -a su juicio- de apreciaciones subjetivas carentes de sustento, ya que de ninguna manera se le impide participar en los demás procedimientos regulados en la LAASSP.
- b) Si bien la norma impugnada establece una excepción tratándose de bienes y servicios para la salud, ello no implica que se hayan dejado de aplicar los demás tipos de contrataciones previstos en la Ley. Es decir, la norma reclamada no elimina, deroga o restringe los demás tipos de contratación.

- c) En ese sentido, la Jueza concluyó erróneamente que *“por el hecho de señalar que la adquisición de bienes y servicios para la salud que se contraten con organismos intergubernamentales, queda exceptuada de la aplicación de la ley reglamentaria, esa será la única forma de contratación”*. Por tanto, asegura que la norma no prohíbe que las personas con dicha actividad empresarial (sector salud) participen en cualquiera de las formas de contratación estatal.
- d) Así, con la adición del párrafo quinto, se pretende introducir una nueva forma de contratación a las ya previstas en la Ley, para la adquisición de bienes y servicios médicos, cuya utilización queda sujeta a la comprobación de que se reúnan las mejores condiciones para el Estado. Este mecanismo de contratación se lleva a cabo con OII, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos; de tal suerte que sólo participa el OII y el Estado contratantes.
- e) No se trata, por tanto, de una licitación pública internacional, como erróneamente concluye la juzgadora. Este nuevo mecanismo no excluye a los nacionales ya que éstos pueden seguir participando en los procedimientos ordinarios previstos en la Ley. De ahí que la quejosa carezca de interés, al no ser destinataria de la norma. Sin que ello implique la imposibilidad para participar en las demás formas de contratación pública.
- f) **Segundo.** La norma impugnada es de naturaleza heteroaplicativa, por lo que requiere de la materialización de un acto que afecte la esfera jurídica de la quejosa. La Jueza concluyó erróneamente que las dependencias de la administración pública pueden recurrir directamente al mecanismo previsto en la norma impugnada; contrario a lo que sostiene, previo a recurrir a este mecanismo, las dependencias deben explorar los diversos procesos de contratación a que se refiere el artículo 134 constitucional. Así, para que la norma causara afectación a la quejosa, era necesario que previamente alguna dependencia activara el procedimiento a que se refiere el párrafo quinto del artículo 1º de la Ley; ya sea porque no se exploró la viabilidad de recurrir a los mecanismos

ordinarios de contratación, o bien, porque no se siguieron los principios previstos en el artículo 134 constitucional.

- g) **Tercero.** Para determinar si una norma es autoaplicativa o heteroaplicativa, es necesario atender al criterio de «individualización condicionada», establecido por la Suprema Corte. La norma impugnada no establece ningún tipo de obligación a cargo de la quejosa o de otras personas nacionales que se dediquen a la venta o prestación de servicios para la salud, ni mucho menos limita su participación en las contrataciones públicas, al permitirles participar en los procesos ordinarios. Adicionalmente, se advierte que el propio artículo 1º contiene diversos entes a los que no les son aplicables las disposiciones de la LAASSP, tales como las empresas productivas del Estado o institutos de investigación.
- h) **Cuarto.** La quejosa no acredita un interés jurídico ni legítimo en el juicio. Del contenido de la norma no se derivan relaciones jurídicas que pudieran afectar directa o colateralmente a la esfera jurídica de la quejosa, ya que su función es sólo precisar el ámbito de aplicación material de la Ley. Asimismo, refiere que en caso de otorgársele el amparo, la sentencia no podría otorgarle ningún tipo de beneficio, pues de ninguna manera se podría obligar a la autoridad administrativa a llevar a cabo un procedimiento ad hoc, o bien, ordenar la adjudicación de un contrato a favor de la quejosa. Lo anterior, porque esas cuestiones escapan del control judicial y son determinadas por la administración pública.
- i) **Quinto.** La quejosa no pudo acreditar su interés en el juicio, únicamente con la exhibición de un instrumento público, pues con ello no se demuestra que realmente lleve a cabo actividades relacionadas con la venta de insumos para la salud, ni que sea proveedor activo del gobierno federal. Por tanto, debió presentar otras pruebas como contratos, facturas, o documentos que demostraran su participación en algún concurso público para la adquisición de bienes y servicios de salud. Además, las documentales públicas presentadas no demuestran que su objeto social sea la enajenación de bienes y servicios para la salud, toda

vez que no exhibió el acta constitutiva de la empresa, sino un instrumento para otorgar poderes. En ese sentido, el hecho de que el objeto social de la empresa sea la venta y prestación de servicios médicos, de ninguna manera implica que esté en aptitud de concursar en los procedimientos de contratación pública; pues ello, depende que cumpla con los requisitos de cada concurso.

- j) **Sexto.** La jueza abordó deficientemente el estudio del argumento de improcedencia propuesto, en el sentido de que no es posible concretar los efectos de la posible concesión del amparo.
- k) **Séptimo.** Por lo que hace al estudio de fondo, se argumenta que es ilegal la sentencia recurrida, al considerar que el modelo de contratación con OII se estableció como regla general, sustituyendo a la licitación pública; contrario a ello, la creación de la norma impugnada fue pensada para ser aplicada como una alternativa adicional-excepcional, al principio de licitación pública.
- l) **Octavo.** La Jueza realizó un estudio deficiente sobre el modelo de contratación previsto en la norma impugnada, al haberlo confundido con la licitación pública internacional, lo que desnaturaliza la figura jurídica al pretender que se sujete a las disposiciones de la LAASSP.
- m) **Noveno.** La Jueza realizó un estudio respecto a la licitación pública, sin que dicha figura fuera parte de la litis; lo anterior, sin perjuicio de que erróneamente concluye que dicha figura es el único mecanismo que puede cumplir con los principios constitucionales del artículo 134 constitucional.
- n) **Décimo.** La sentencia es contradictoria toda vez que, por un lado, realiza una interpretación conforme de la norma combatida, y por otro, concede el amparo a la quejosa, al concluir que sus argumentos fueron fundados. En ese sentido, en el ejercicio de interpretación, la Jueza cayó en diversos errores que lo llevaron a concluir que había una parte de la norma que resultaba inconstitucional y así, sostuvo que la interpretación que debía darse a la norma reclamada era en el sentido de que el procedimiento establecido en aquélla debía considerarse como excepción y no como regla general, pues solo de esa forma se logra una

armonización con los artículos 134, en relación con el 1 y 4 de la Constitución Federal.

- o) Entonces, de nada sirvió la interpretación conforme porque en realidad no tuvo ningún efecto práctico si al final juez concedió al amparo; tal circunstancia, implica que la juzgadora considera que la norma es inconstitucional, pues no es congruente que sí realizó una interpretación conforme de la norma reclamada concluya en la concesión del amparo.
- p) **Decimoprimer.** La Jueza realizó una errónea interpretación conforme del párrafo quinto del artículo 1º de la LAASSP, toda vez que parte de la idea de que la porción normativa reclamada, establece un procedimiento de contratación con los OII, a manera de regla general en materia de salud, y que eso impide a los proveedores nacionales a participar en los procedimientos de adjudicación pues se excluye a la licitación pública que es la verdadera regla general. Lo anterior es incorrecto, pues parte de una interpretación subjetiva de la norma reclamada, ya que ésta no establece que la licitación pública se haya nulificado o eliminado para la adquisición de bienes y servicios para la salud.
- q) **Decimosegundo.** La sentencia viola el principio de congruencia al introducir a la litis cuestiones que no fueron planteadas en la demanda; toda vez que la juzgadora aplicó los artículos 25 y 28 constitucionales, relativos a la necesidad del desarrollo y crecimiento económico nacionales; es decir, introduce parámetros que no guardan relación alguna con la cuestión efectivamente planteada por la quejosa. En ese sentido, lo anterior no puede ser considerado como elemento constitucional que obligue al Estado a que indefectiblemente las contrataciones de bienes y servicios por parte de sus dependencias y entidades deban efectuarse a través de la figura de la licitación nacional.
- r) **Decimotercero.** La Jueza debió realizar un test de proporcionalidad en relación con la norma impugnada, a fin de determinar su apego al artículo 134, en relación con los diversos 1º y 4º, todos ellos de la Constitución Federal.

11. Por otro lado, la Cámara de Diputados expresó los siguientes razonamientos de agravio:

- a) **Primero.** En el juicio se actualiza la causa de improcedencia prevista en las fracciones XII y XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción I del artículo 107 constitucional; pues con la sola entrada en vigor del Decreto no genera perjuicios a la quejosa. El Juez de Distrito se equivoca al valorar la norma como autoaplicativa. La misma se encuentra dirigido a las dependencias y entidades de la administración pública, así como a los OII y personas con quienes se firmen acuerdos de colaboración internacionales; de manera que, al no encontrarse en ninguna de estas hipótesis, no es posible que le genere una afectación.
- b) **Segundo.** La sentencia incumple lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, que establece que las sentencias deberán contener las consideraciones que justifiquen la concesión o negativa de amparo. Esto, pues la interpretación adoptada por el Juzgador es inadecuada, ya que no precisó correctamente los argumentos del quejoso y no apreció a cabalidad el alcance del artículo 134 constitucional.,
- c) De este precepto constitucional se aprecian dos reglas generales. La primera, que se refiere al régimen contractual del Estado (el cual tiene como diseño básico a la licitación pública); la segunda, que se refiere a la facultad que tiene el legislador para establecer casos de excepción. Esto es, aunque la regla general sea la contratación mediante licitación, se pueden establecer excepciones. De ahí que, contrario a lo que sostiene la juzgadora, el legislador sí tiene facultad para establecer casos de excepción a la licitación, siempre que se adecuen a lo previsto en el artículo 134 constitucional.
- d) Por tanto, existe un amplio margen de configuración legislativa en materia de contratación pública, lo que implica que es el órgano de representación democrática al que corresponde determinar el diseño que debe prevalecer, sin que la Jueza de Distrito pueda sustituirse en el órgano de representación democrática para decidir la forma en que debe

reglamentarse el artículo 134 constitucional. En consecuencia, la sentencia es ilegal ante la falta de una norma constitucional expresa que obligue al legislador a establecer un único régimen contractual, en el que se otorgue participación a cualquier persona de manera ilimitada y en todos los casos.

12. Trámite en el Tribunal Colegiado. Del respectivo amparo en revisión conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo registró bajo el expediente **317/2021** y lo admitió a trámite. Una vez turnado el asunto, en sesión de diez de febrero de dos mil veintidós, se dictó sentencia en la que se resolvió:

- a) En principio, se declaró que tanto el Poder Ejecutivo como la Cámara de Diputados gozaban de legitimación para interponer los recursos de revisión, así como que tales escritos se presentaron de manera oportuna.
- b) Posteriormente, en aplicación de la Ley de Amparo y del Acuerdo 5/2013, se pasó al estudio de los argumentos relacionados con los aspectos de procedencia del juicio.
- c) Así, en primer lugar, se declaró infundado el argumento del Presidente de la República en el que sostuvo que la quejosa no acreditó su objeto social y que del instrumento notarial exhibido no es posible desprenderlo, ya que -a su juicio- debió exhibir el acta constitutiva. Ello, toda vez que de conformidad con la tesis 1a. LI/2008 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, los documentos expedidos ante la fe pública garantizan que los hechos y actos que expresan son ciertos, al ser una extensión de la facultad que originalmente le corresponde al Estado. En tal sentido, el Notario manifestó haber tenido en su poder el acta constitutiva de la quejosa, así como los instrumentos notariales donde consta la modificación a su objeto social.
- d) Asimismo, el recurrente sostuvo que para acreditar su objeto social y actividad empresarial, la quejosa debió presentar pruebas distintas al instrumento público exhibido. Es incorrecta la premisa anterior, toda vez

sí exhibió diversas documentales que acreditan su objeto social, e indiciariamente su actividad empresarial, coincidiendo con el hecho de que se trata de que la quejosa es una empresa dedicada a la enajenación de insumos y servicios médicos.

- e) Por otro lado, tanto el Presidente de la República, como la Cámara de Diputados, arguyeron la falta de interés de la quejosa dentro del juicio.
- f) Al respecto, el Presidente de la República sostuvo que la quejosa carece de interés, toda vez que no es destinataria de la norma, sin perjuicio de que aún puede participar en las demás formas de contratación pública; además, señaló que la norma impugnada es de naturaleza heteroaplicativa. Por tanto, para que la norma cause afectación a la quejosa, era necesario que previamente alguna dependencia activara el procedimiento que prevé la norma impugnada. De igual forma, sostuvo que la norma impugnada no establece ninguna obligación a cargo de la quejosa, ni mucho menos limita su participación en las contrataciones públicas y, finalmente, que de la norma impugnada no derivan relaciones jurídicas que pudieran afectar a la esfera jurídica de la quejosa, ya que su función es precisar el ámbito de aplicación material de la ley.
- g) De igual manera, la Cámara de diputados adujo que la norma no le causa perjuicio a la quejosa, ya que se encuentra dirigida a las dependencias y entidades de la administración pública, así como a los OII y personas con quienes se firmen acuerdos de colaboración internacional; por lo que, no es posible que le genere una afectación.
- h) Dichos argumentos son infundados. Lo anterior, pues la contratación de bienes y servicios para la salud se encuentra excluida del ámbito de aplicación de la legislación y, por tanto, de la sujeción a la licitación pública. Es decir, se trata de una norma que prohíbe a las personas -cuya actividad esencial es la enajenación de bienes y servicios médicos- que participen en cualquier tipo de operación relacionado con estos insumos. Aunado a que se trata de un régimen de contratación exclusivo entre el Estado y los OII; excluyendo así a todas las demás personas, lo que en sí implica una prohibición para participar, lo cual es una situación que era inexistente antes de la emisión del Decreto.

- i) Así, queda acreditado que la quejosa es una empresa cuyo objeto social y empresarial consiste en la fabricación y venta de equipos médicos, de material de curación y equipos médicos en general, no sólo a particulares, sino también al propio Estado; circunstancia que fue constatada a través de los contratos públicos que ha celebrado con diversos organismos federales y estatales en materia de salud y con ello, se acredita que es proveedora regular de insumos y servicios médicos para el Estado y sus organismos.
- j) En ese sentido, si la norma impugnada precisa que el Estado puede celebrar contratos con OII, los cuales están exentos de las disposiciones que prevé la LAASSP; entonces, dichas adquisiciones no se encuentran sujetas a la regla de licitación pública que dispone la ley, impidiendo de esa manera que los proveedores nacionales puedan ofertar en igualdad de condiciones y es por ello, que repercute de manera directa en la esfera jurídica de la quejosa.
- k) Lo anterior, sin perjuicio que el párrafo impugnado no puede considerarse una excepción a la licitación pública (como la adjudicación directa o la invitación a cuando menos tres personas), pues en términos del artículo 40 de la LAASSP, dichas excepciones requieren agotar previamente la licitación, o bien, que se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 41. De manera que, al estar excluida de la aplicación de la propia ley, es claro que la forma de contratación prevista en la norma impugnada, no puede configurarse como una excepción a la licitación y, por ende, declaró infundados los argumentos expuestos por las recurrentes.
- l) Por otro lado, se advierte que, en sus agravios, el Presidente de la República también sostuvo que la Jueza de Distrito abordó deficientemente el estudio del argumento de improcedencia propuesto, en el sentido de que no es posible concretar los efectos de la posible concesión del amparo, toda vez que se limitó a señalar que dicho análisis era materia del fondo. Tal argumento es inatendible, en tanto que existe una imposibilidad jurídica abordar su estudio pues, a diferencia de lo que sostiene el Presidente de la República, la Jueza de Distrito dictó una

sentencia en la que sí estuvo en aptitud de definir los efectos de la concesión del amparo a la quejosa.

- m) De esta forma, el recurrente se basó en una premisa falaz, pues parte de la idea de que, ante la concesión del amparo, la Jueza no podría definir los efectos de la sentencia; en consecuencia, desestimó el argumento de improcedencia expuesto, más aún, si lo que pretende es que se analice el alcance y validez de los efectos definidos, lo que claramente implicaría un pronunciamiento de fondo.
- n) Expuesto lo anterior y dado que no existían otras causales de improcedencia que se debieran analizar, en el considerando octavo de la sentencia, el Tribunal Colegiado señaló que **carecía de competencia** para analizar la constitucionalidad de la norma reclamada de una ley federal. Ello, toda vez que no se actualizaban los supuestos previstos en los incisos C) y D) de la fracción I, punto Cuarto, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia; pues no existía jurisprudencia de los órganos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni tampoco existían tres precedentes aislados ininterrumpidos y en el mismo sentido, que dirimieran las cuestiones propuestas.
- o) De modo que estimó que, a contrario sensu, se actualizaba la hipótesis contenida en el inciso C), fracción I del Punto Cuarto del Acuerdo, pues en el juicio de amparo de origen se impugnó la constitucionalidad de la porción normativa de una Ley Federal, en cuya revisión subsisten los temas de constitucionalidad planteados. Consiguientemente, lo procedente era que remitir los autos del asunto a la Suprema Corte sin analizar el fondo del mismo.

13. **Trámite ante la Suprema Corte.** Una vez recibido el expediente, el Presidente de esta Suprema Corte, en acuerdo de ocho de marzo de dos mil veintidós, asumió competencia originaria para conocer del recurso de revisión, lo registró bajo el número de expediente 90/2022 y ordenó turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

14. **Avocamiento a Sala.** Finalmente, por acuerdo de doce de abril de dos mil veintidós, la Presidenta de la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío al ministro ponente.

I. COMPETENCIA

15. Órgano de radicación (La Primera Sala) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83, primer párrafo de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; todos en relación con lo establecido en los Puntos Primero, Tercero, Quinto, fracción I, inciso b, y Décimo Quinto del Acuerdo General 1/2023, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un juez de distrito cuya materia es administrativa, respecto del cual la Suprema Corte determinó asumir su facultad originaria, y para cuya resolución resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

16. No es necesario analizar la oportunidad con la que fueron interpuestos los recursos de revisión ni si se promovieron por parte legítima, toda vez que el tribunal colegiado que conoció del asunto ya examinó tales cuestiones, concluyendo que fueron presentados en tiempo y por parte legitimada.

III. PROCEDENCIA Y MATERIA DEL RECURSO

17. Partiendo de la relatoría efectuada al inicio de esta sentencia, se considera que, en efecto, se cumplen los requisitos correspondientes para que esta Primera Sala conozca del asunto y realice el estudio de fondo de la norma impugnada, de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de

la Constitución General¹, 83 de la Ley de Amparo² y los Puntos Quinto, fracción I, inciso A) y Décimo, fracciones I, II y III, del Acuerdo General 1/2023³. Esto es así, pues:

- El recurso de revisión se promovió en contra de una sentencia de amparo indirecto dictada por una Jueza de Distrito;
- Nos encontramos en un escenario de competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (al haberse impugnado en la demanda de amparo normas del orden jurídico federal);
- Subsiste el problema de constitucionalidad de las mismas y no existe jurisprudencia obligatoria que resuelva dicha problemática.

¹ “**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]”

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad”.

² “**Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. [...]”.

³ **Acuerdo General 1/2023:**

“**Quinto.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Juzgados de Distrito o por los Tribunales Colegiados de Apelación, cuando:

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia. Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación;.

Décimo. En los supuestos a que se refiere la fracción I del Punto Quinto del presente Acuerdo General, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los términos siguientes:

I. Verificará la procedencia de los recursos de revisión, así como de la vía y resolverá, en su caso, sobre el desistimiento o la reposición del procedimiento;

II. Abordará el estudio de los agravios relacionados con las causas de improcedencia del juicio y, en su caso, examinará las formuladas por las partes cuyo estudio se hubiese omitido en la sentencia recurrida, así como las que advierta de oficio;

III. De resultar procedente el juicio, cuando el asunto no quede comprendido en los supuestos de competencia delegada previstos en el Punto Quinto, fracción I, incisos B), C) y D), de este Acuerdo General, el Tribunal Colegiado de Circuito dejará a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y le remitirá los autos, sin analizar los conceptos de violación expuestos, aun los de mera legalidad [...]”.

- Adicionalmente, el Tribunal Colegiado cumplió con el deber impuesto en los citados puntos del Acuerdo General 5/2013 en asuntos de competencia originaria de esta Corte, ya que agotó el estudio de todas las causales de improcedencia y dejó a salvo la jurisdicción del estudio de fondo⁴.

18. Así, debe dejarse por sentado desde este momento que la materia que nos corresponde examinar es **únicamente** si resulta acertada o no la conclusión de la Jueza de Distrito sobre la regularidad constitucional del **artículo 1º, párrafo quinto, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**. Los presupuestos procesales y aspectos de procedencia fueron analizados por el Tribunal Colegiado y gozan del carácter de cosa juzgada.

19. En específico, el Tribunal Colegiado ya se pronunció sobre la concurrencia del interés legítimo de la empresa quejosa para cuestionar, de manera autoaplicativa, la citada norma legal. Sin que esta Corte advierta causales distintas o motivos diversos de improcedencia a los respondidos por el Tribunal Colegiado. Tampoco se aprecia que el órgano colegiado haya adoptado consideraciones que involucraran un pronunciamiento anticipado sobre el estudio de fondo o sobre los efectos de la posible concesión del amparo. Circunstancias que nos permiten entrar al estudio de fondo del asunto⁵.

⁴ Al respecto, la Jueza de Distrito consideró únicamente como autoridades responsables a la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y al Presidente de la República. No se debatió este aspecto en los recursos.

En el juicio de amparo, estas autoridades argumentaron lo que sigue sobre la procedencia del juicio. El Presidente de la República sostuvo los siguientes motivos de improcedencia: i) que no eran ciertos los actos reclamados; falta de interés jurídico; falta de interés legítimo; que la quejosa no era destinataria de la norma reclamada y que no acreditaba su interés jurídico, y que no se podían concretizar los efectos de la sentencia. La Cámara de Diputados no expresó razones de improcedencia y la Cámara de Senadores sólo sostuvo que no era cierto el acto reclamado y que la norma cuestionada era constitucional.

Todas estas razones de improcedencia fueron abordadas por el Juez de Distrito. En el caso de la falta de interés e imposibilidad de concretización de efectos, tales aspectos fueron debatidos mediante el recurso de revisión; y esos agravios ya fueron analizados por el Tribunal Colegiado en la respectiva sentencia que nos reservó jurisdicción.

⁵ Esto, en relación con el criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de número de identificación 2a./J. 98/2017 (10a.) y rubro: **“REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL EJERCER SU COMPETENCIA DELEGADA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DESESTIMAN ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DEL**

IV. ESTUDIO DE FONDO

Nota que se eliminará del engrose y, en su caso, de la versión a publicar: Como se explicará con detenimiento más adelante, este asunto fue construido a partir de la posición mayoritaria de la Acción de Inconstitucionalidad 256/2020, fallada recientemente por el Tribunal Pleno el dieciséis de febrero de dos mil veintitrés.

20. En suma, esta Primera Sala considera como **parcialmente fundado** el razonamiento de las autoridades responsables en el que señalan que, la sentencia de la Jueza de Distrito, es incongruente y se realizó una apreciación equivocada del contenido normativo impugnado.
21. En consecuencia, con fundamento en el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo,⁶ reasumiendo jurisdicción, se pasa al examen de constitucionalidad de la norma impugnada a la luz de los conceptos de violación de la empresa quejosa.⁷ Nuestra conclusión es que éstos son **parcialmente fundados**, pues la adición legal reclamada sí contradice los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica e igualdad, en correlación con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución General y su impacto en otros derechos humanos como la salud; lo que nos lleva a **conceder el amparo** a la empresa quejosa.
22. Para justificar lo anterior, este apartado se dividirá en dos secciones. En la primera se hará el análisis de los agravios de las autoridades responsables

FONDO DEL ASUNTO O LOS EFECTOS DE UNA POSIBLE CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN FEDERAL, ESA DECISIÓN NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN" (publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, página: 817).

⁶ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: [...]

VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y [...]

⁷ No ignoramos que en el recurso de revisión del Poder Ejecutivo se plantean argumentos que, más allá de atacar la sentencia recurrida, proponen una interpretación específica del precepto impugnado (particularmente en los agravios séptimo, octavo, décimo y décimo primero). Si bien esta Sala encuentra que *otros* argumentos de agravio son parcialmente fundados y, en esa medida, se regresa al estudio de los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo –de acuerdo con el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo–, los argumentos de fondo planteados por el Poder Ejecutivo en su recurso de revisión son atendidos en los párrafos 92 a 106. Se aclara también que estos argumentos ya se habían formulado desde el informe justificado del Poder Ejecutivo.

(IV.1.) y, en la segunda, se llevará entonces a cabo el examen de constitucionalidad del artículo 1º, párrafo quinto, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (IV.2.).

IV.1. Estudio de los recursos de revisión

23. Como ya apuntamos, el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados se inconformaron en contra de la sentencia de amparo. Presentaron una gran variedad de argumentos. En lo que interesa, con algunas diferencias y al margen de los agravios relacionados con la procedencia, lo primero que razonaron ambas autoridades es que la sentencia de amparo desatiende los principios de exhaustividad y congruencia.
24. Traducidos en nuestras palabras, por un lado, según el Ejecutivo, la Juzgadora no detalló correctamente la justificación de la interpretación conforme que realizó y, consecuentemente, los efectos de la concesión del amparo. A decir del Ejecutivo, si se validó la norma a partir de una interpretación conforme, no existe en los efectos ninguna particularización sobre cómo entonces debe operar la concesión de amparo a la quejosa. Por otro lado, a decir de ambas autoridades, no es acertada la apreciación que hace la juzgadora del real contenido de la norma reclamada, lo que puede dar lugar a un conflicto en la delimitación de las obligaciones y facultades que se derivan del artículo 134 de la Constitución General.
25. Esta Primera Sala considera **parcialmente fundados** estos agravios. A nuestro juicio, aunque en la sentencia se hizo una extensa explicación sobre el régimen contractual, se coincide con los recurrentes en que no se explicó a cabalidad cómo se deriva la interpretación conforme del texto de la norma reclamada y no existe claridad sobre los efectos de la sentencia de amparo con motivo de esa interpretación; lo que lleva a una incertidumbre sobre la operatividad de la norma reclamada y, consiguientemente, sobre las facultades de la autoridad. Deficiencias que son suficientes para aceptar la

pretensión de los recurrentes y analizar nuevamente la petición de inconstitucionalidad de la norma reclamada.

26. Nos explicamos. Tras detallar y explicar el procedimiento legislativo de la norma reclamada, la Jueza de Distrito basó su argumentación en la siguiente premisa: que la regla general (incluyendo el régimen de salud) de la contratación pública es la licitación (por una gran variedad de motivos como la legalidad, transparencia, eficiencia de recursos, eficacia, evitar corrupción, etc.), pero que podían existir excepciones según el propio texto constitucional. Supuestos que debían ser regulados por el legislador sin contrariar el régimen y los principios establecidos en el artículo 134 de la Constitución General.

27. A partir de tal postura, la juzgadora sostuvo que la norma impugnada resultaba constitucional, **siempre y cuando se interpretara como una excepción**. Ello, en particular, visto a la luz de la necesidad de respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud de las personas; pues la adquisición de insumos médicos (como medicinas o vacunas) debe ser imperante no solo en cuanto a su adquisición a nivel nacional, sino internacional.

28. Algunos de los párrafos más importantes de la sentencia que explicitan la visión de la juzgadora son los que siguen (negritas añadidas):

[...] el procedimiento previsto en la norma debe configurarse como una excepción de contratación. La forma de adquisición de insumos y servicios, de acuerdo con el contexto y necesidad que se pretenda atender, deberá ser elegida por la propia Administración Pública, atendiendo al contexto de salud; sin que se establezca una excepción como regla general, pues solamente aquella es quien, de acuerdo al mérito administrativo y en ejercicio de su facultad discrecional, es quien determinará si debe llevar a cabo la licitación, nacional o internacional, o bien, de acuerdo a los requisitos de la propia ley de adquisiciones en estudio, si aplica la invitación restringida o la adjudicación directa, o incluso, el procedimiento previsto en el numeral reclamado; todo ello en aras de dar cumplimiento al imperativo previsto en el artículo 4o constitucional, esto es, a la protección de la salud.

[...]

Sin embargo, se repite, la recta interpretación del artículo en comento implica que dicho procedimiento de contratación previsto en la ley reclamada, deberá ser considerado como una excepción a la licitación;

debiendo sujetarse a las reglas de excepción de contratación, pues en el entendido de que se considere aplicable una licitación en materia de salud deberá permitirse la participación de los contratantes nacionales en el caso de que puedan ofertar los productos o servicios que se requieran.

[...]

En efecto, como se desarrolló en los citados trabajos legislativos, **y a partir de una interpretación conforme** del artículo 1o, párrafo quinto, de la ley en comento con el citado 134 constitucional, la contratación de los bienes y servicios destinados a la satisfacción de la salud pública, debe garantizar no solo las mejores condiciones sino, además, la participación de los nacionales cuando estén en posibilidad de ofrecer dichos bienes y/o servicios.

[...]

En este orden de ideas, la elección del procedimiento de contratación, así como está en sí misma considerada, debe ser en función del análisis del contexto social y económico, lo que a partir de la exposición de motivos, dictámenes y discusiones en estudio, implica no solo un examen nacional sino internacional en cuanto a la posibilidad de obtener, en la materia de salud, las mejores condiciones para el Estado; la proveeduría eficiente y eficaz, con costos razonables y sin detrimento a la calidad y seguridad.

[...]

Expuesto lo anterior, debe destacarse que la correcta lectura del artículo 1o, párrafo quinto, de la ley en comento, en relación con el diverso 134 constitucional, estriba en el establecimiento de un mecanismo de adquisición de bienes y servicios de organismos internacionales, empero, a través de acuerdos interinstitucionales. Sin embargo, ello se condiciona a la garantía de las mejores condiciones, lo que en caso de la existencia de bienes o servicios -que pudieran ser diversos a la referida pandemia-, incluso, implica la participación de licitantes nacionales e internacionales; o bien, de la aplicación de algún otro procedimiento de excepción, como la adjudicación directa o la invitación restringida.

[...]

Entenderlo de forma contraria de manera literal del artículo analizado, implicaría permitir la adquisición de medicamentos o servicios solo de proveedores extranjeros y únicamente a través de los organismos internacionales y con quienes se hayan firmado acuerdos interinstitucionales, soslayando la posibilidad (de padecimientos o enfermedades, incluso, diversas a la adquisición de vacunas) de que las mejores condiciones sean de proveedores nacionales; aunado a que esta última es una cuestión que debe ser permitida bajo el contexto de la participación de todo aquél que tenga la capacidad técnica y económica para prestar el objeto licitado; aunado a que atentaría contra los principios de honradez y transparencia, en detrimento de la prohibición de corrupción imperante desde la promulgación de la Constitución Federal.

De ese modo, cuando el Estado considere indispensable una proveeduría de medicamentos, insumos o servicios médicos, deberá analizar si dentro de la industria nacional existen personas en la rama que puedan participar, caso en el cual, para solventar los principios de eficacia, eficiencia y honradez, deberá verificarse la regla general de licitación pública; con excepción de aquellos en los cuales se

genera la necesidad de una adjudicación directa o invitación restringida, o bien, del propio procedimiento analizado.

Y solo ante el evento de que, previa valoración del propio Estado, solo existan proveedores extranjeros del objeto - como la referida vacuna- que puedan prestar el objeto indispensable para la licitación pública, podrá aplicarse por excepción el procedimiento de adjudicación contenido en el artículo reclamado. De esta forma se salvaguarda el principio constitucional de que sea la licitación la regla general y las excepciones aquellas expuestas por el legislador ordinario, como la que aquí se analiza. [...]

29. Estos razonamientos son los que llevaron a conceder el amparo en contra de la norma reclamada; puntualizándose únicamente en la sentencia que debía considerarse a la licitación pública como la regla general y a la contratación regulada en el precepto reclamado como una excepción, lo que implicaba que debía considerarse al quejoso como sujeto de la norma. Asimismo, la juzgadora aclaró que no se vinculaba a la autoridad a realizar ningún acto, dado que se trataba de un juicio de amparo en modalidad autoaplicativa.
30. En relación con esta postura, lo primero que podemos señalar es que la interpretación conforme es una herramienta comúnmente utilizada en nuestra jurisprudencia: ésta implica que, cuando se analiza la regularidad constitucional de una norma, el operador jurídico identifique las diversas interpretaciones posibles de la disposición normativa y realiza un examen de las mismas para verificar si alguna de éstas es acorde al parámetro de regularidad constitucional. Es decir, la interpretación conforme es una práctica hermenéutica que busca que previo al juicio de aplicación de validez, se agoten todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento jurídico⁸.

⁸ Criterio que se refleja en la tesis 1a./J. 37/2017, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, página 239, de rubro y texto: **“INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.** A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prologa, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia

31. Atendiendo a lo anterior, tal como lo aduce la autoridad responsable, el problema que se presenta en el caso es que la juzgadora de Distrito no evidenció de manera suficiente de qué forma se desprende su interpretación de la norma reclamada. Es cierto que aludió al procedimiento legislativo para identificar el propósito de la norma y a otros preceptos de la ley; sin embargo, para esta Primera Sala, pasó por alto el texto explícito del párrafo impugnado. En éste se indica expresamente que el procedimiento y mecánica de contratación ahí prevista “*queda exceptuada de la aplicación de la presente ley*”.
32. Incluso, es por eso que las autoridades recurrentes no están de acuerdo con la imposición de la interpretación conforme; pues a su parecer se desatiende a la sistematicidad de la ley y no se identificó que el precepto ya está configurado como una excepción y, por ello, no requiere de la supuesta interpretación conforme. Lo que se evidencia con la ausencia de clarificación de los efectos en la sentencia reclamada.

normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma”.

33. Bajo ese tenor, y con independencia de que coincidamos o no de fondo con este razonamiento de las autoridades responsables, es posible concluir que los argumentos de la juzgadora son contradictorios. El texto de la norma no coincide con su postura interpretativa y en la sentencia no se hace ninguna clarificación sobre cómo dicho texto legal puede, genuinamente, dar lugar a dos o más interpretaciones posibles, y si alguna de ellas puede ser coincidente con el alcance normativo que la juzgadora le adjudica a esa disposición normativa.
34. Esto es particularmente relevante para los efectos plasmados en el fallo. Como lo advierte de alguna manera la autoridad responsable, no queda claro de qué manera entonces se beneficia al quejoso con la concesión de amparo y qué debe hacer la autoridad para cumplir el amparo.
35. Tratándose de juicios de amparo en su modalidad autoaplicativa, comúnmente, cuando se concede el amparo, se da con motivo de la declaratoria de invalidez de la respectiva norma; lo que lleva a la desincorporación de la misma en la esfera jurídica de la quejosa. Consiguientemente, en el caso que nos ocupa, si se realizó una interpretación conforme de la norma reclamada sin acto de aplicación, guarda sentido entonces que la autoridad se cuestione sobre los efectos del mismo y la actuación que debe llevar a cabo para no desacatar dicha sentencia. No hubo ninguna indicación suficiente en este sentido por parte de la juzgadora.
36. Así, debe tenerse por acertado el argumento de las autoridades responsables de que existe una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica. Se insiste, más cuando la norma se encuentra inmersa en una ley compleja y, en su última parte, se indica que la excepcionalidad del procedimiento se aplicara *“siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.
37. Contenido normativo que no fue abordado exhaustivamente por la autoridad y que, para esta Suprema Corte, resulta crucial para atender el conflicto de

constitucionalidad; esto, pues de esta porción normativa puede depender si estamos ante una mera interpretación sistemática de la ley o, realmente, se está transgrediendo el principio de reserva de ley, al permitir un ejercicio discrecional de facultades en materia de contratación pública ajena al artículo 134 de la Constitución General.

38. Por ende, estas deficiencias de la sentencia lo que ocasionan es una ausencia de certidumbre sobre los alcances de la facultad legislativa, así como en su caso de la facultad del Poder Ejecutivo para aplicar dicha norma tras la sentencia de amparo. **Argumentos que son suficientes, como se adelantó, para que esta Suprema Corte reasuma jurisdicción y lleve a cabo el examen de regularidad de la disposición reclamada.**

Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación.]

IV.2. Estudio de la constitucionalidad de la norma reclamada

39. Sentado lo anterior, para poder dar respuesta a los argumentos de inconstitucionalidad de la parte quejosa, resulta necesario transcribir la totalidad del artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, vigente al momento de presentar la demanda, resaltando en negritas la disposición normativa reclamada:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los

convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen por los Centros Públicos de Investigación con los recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidan los órganos de gobierno de estos Centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso estime necesario expedir la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría, en el ámbito de sus respectivas competencias, administrando dichos recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar al centro las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

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.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.

40. Como lo adelantamos, reasumiendo jurisdicción, esta Suprema Corte considera **que todo este quinto párrafo reclamado es inconstitucional,**

por violar de manera interrelacionada los derechos humanos de la quejosa a la legalidad, seguridad jurídica e igualdad, en correlación con el artículo 134 de la Constitución y su impacto en otros derechos como la salud.

41. Para explicar a detalle esta conclusión, primero, aludiremos al régimen constitucional en materia de contratación pública y su aplicabilidad también al régimen sanitario; hecho lo anterior, argumentaremos por qué la norma reclamada genera un régimen de excepción que transgrede el principio de reserva legal, que establece supuestos excesivamente discrecionales y que, por ende, impone una medida clasificatoria o de exclusión que no es acorde al principio de igualdad; transgrediendo con ello lo dispuesto en el artículo 134 constitucional y generando un impacto injustificado en otros derechos, como el de salud.

V.2.A. Régimen constitucional y legal de contratación pública y su interrelación con el régimen de salud

Nota que se eliminará del engrose y, en su caso, de la versión a publicar. En principio, cabe subrayar que la norma que se analiza en este asunto forma parte de la materia de la Acción de Inconstitucionalidad 256/2020.

Este asunto se resolvió en sesión del Tribunal Pleno de dieciséis de febrero dos mil veintitrés, en el sentido de **desestimar** la acción por lo que hace al quinto párrafo del artículo 1º de la LAASS, al no alcanzarse la votación calificada. El proyecto proponía la invalidez (bajo la Ponencia del Ministro González Alcántara Carrancá) y sólo obtuvo una votación favorable de siete ministras y ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Piña Hernández. Votaron en contra del proyecto las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Alhf, Ríos Farjat y el Ministro Zaldívar Lello de Larrea.

En ese sentido, se destaca que **el presente proyecto propone nuevamente la inconstitucionalidad de la norma**, utilizando los argumentos mayoritarios de los integrantes del Tribunal Pleno.

Si bien durante la sesión del Pleno se expresaron diferentes posturas de invalidez (una en la que el precepto reclamado es violatorio del artículo 134 constitucional y otra en la que su invalidez deriva únicamente de la afectación al derecho a la salud), en el proyecto **se incorporan e intentan conciliar ambas posiciones**, pues la Sala se encuentra integrada mayoritariamente por Ministros que adoptaron una o ambas posturas de invalidez.

Así, por lo que hace al estudio de fondo de la norma reclamada:

- Lo previsto en los párrafos 71 a 114 del presente proyecto son razonamientos propios, entrelazados con consideraciones expuestas por el Ministro González Alcántara Carrancá en los párrafos 50 a 82 del proyecto presentado al Tribunal Pleno (que se encontraban en el apartado de ese proyecto denominado “*VI.1. Estudio de los conceptos de invalidez primero, segundo, tercero, cuarto y décimo. Violación al artículo 134 constitucional por desconocer el mandato que ordena al legislador desarrollar las excepciones a la licitación pública en la ley*”).
- Para lo previsto en los párrafos 116 a 139 del proyecto que nos ocupa, se utilizaron las consideraciones planteadas por el Ministro González Alcántara Carrancá en los párrafos 147 a 211 del proyecto presentado al Tribunal Pleno (que se encontraban en el apartado de ese proyecto denominado “*VI.2. Estudio del octavo y noveno concepto de invalidez. Violación al derecho a la salud por eliminar los controles legislativos que aseguran un gasto racional de los recursos públicos en esa materia*”).

Se estima que no es impedimento para plantear esta propuesta la conclusión de desestimación. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros precedentes en los que la posición mayoritaria del Pleno ha sido reconocer la constitucionalidad de una norma, en el presente caso ocurre lo contrario: la visión mayoritaria del Pleno es que la norma impugnada resulta inconstitucional, pero no fue posible declarar su invalidez ante la ausencia de la votación calificada.

Bajo ese tenor, el proyecto no está contradiciendo un precedente del Tribunal Pleno y no existe ninguna obligación para la Primera Sala de adoptar una postura de validez ni remitir el asunto al Pleno.

42. Cabe iniciar señalando que la norma que, en mayor medida, desarrolla el marco constitucional sobre el régimen de contratación pública en el ordenamiento jurídico mexicano es el artículo 134 de la Constitución General. El texto vigente es el que sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

[...]

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de

licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. [...]

Marco jurídico y precedentes aplicables

43. En suma, del precepto transcrito, **por un lado y como regla general**, se desprende que la Constitución General ordena que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, la prestación de servicios y la contratación de obra **se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública**, con el fin de asegurar que el Estado consiga las mejores condiciones de precio, financiamiento, y oportunidad, entre otras, en la procuración de bienes y servicios. **Sin embargo, por otro lado y de manera excepcional**, se detalla que cuando las licitaciones públicas no sean idóneas para asegurar las condiciones recién citadas, se faculta al legislador para prever bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar los principios que protege dicho precepto constitucional (economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez) en materia de contrataciones públicas.

44. En otras palabras, este contenido constitucional se puede traducir de la siguiente manera.

- a) Los recursos económicos de la Federación se deberán administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (párrafo primero).
- b) Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones **de todo tipo de bienes**, prestación de servicios **de cualquier naturaleza**, y la contratación de obra que realice la Federación, se adjudicarán a través

de licitaciones públicas, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (párrafo tercero).

- c) Si este procedimiento no es idóneo para garantizar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, los procedimientos, las reglas y los requisitos, para que al acceder a bienes o servicios se acrediten los principios del párrafo primero del artículo 134 constitucional (párrafo cuarto) y, con ello, se aseguren las mejores condiciones de contratación para el Estado.

45. Sobre estos lineamientos, cabe resaltar que la reforma constitucional de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que modificó el régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos y que resultó en la redacción actual de los párrafos tercero y cuarto del artículo 134 constitucional, pretendía “*establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público*”⁹. Específicamente, al motivarse la necesidad de reformar el artículo 134 constitucional, se argumentó que (énfasis añadido):¹⁰

La iniciativa propone el establecimiento de los principios de eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos, **así como ampliar el principio de licitación pública abierta para asegurar al Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra.**

También prevé los casos en que **el principio de licitación puede ser ineficaz** para asegurar las mejores condiciones en el manejo de los recursos del pueblo. **La determinación de esos casos no se deja a una discrecionalidad administrativa irrestricta, impidiendo así que los principios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos económicos públicos degeneren en una arbitrariedad conducente a la corrupción. Se propone establecer, a nivel legislativo, las bases**

⁹ Exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo de tres de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.

¹⁰ Previa a la reforma citada, el texto del artículo 134 era, a tenor literal: **Artículo 134.-** Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

para acredita [sic] aquellos casos en que la licitación no garantice las mejores condiciones económicas para el Estado.

[...]

Es la base constitucional para perfeccionar y reajustar los controles programáticos, presupuestales, contables y de auditoría sobre la gestión pública. El principio debe ser que las entidades y empresas públicas son las responsables, las garantes fundamentales, de que su gestión es honesta y eficaz y que se ciña a las Leyes, programas, presupuestos, concursos, contabilidad del Congreso de Unión, a las leyes y normas administrativas reglamentarias.

La eficacia para controlar y vigilar el buen manejo del patrimonio del pueblo depende de nuestra capacidad para desarrollar normas eficaces de gestión; de nuestra capacidad para auditar su cumplimiento con seriedad, imparcialidad, rigor y profundidad; de nuestra capacidad para atender con diligencia las denuncias de violaciones a las leyes, a los derechos de quienes compran y venden al Estado; de nuestra capacidad para resarcirlos; y de nuestra capacidad para prever y sancionar su atropello. La iniciativa propone establecer las bases constitucionales para desarrollar esa capacidad.

46. Es decir, el Poder Reformador ideó la licitación pública como el mecanismo más adecuado para la protección y eficacia de los recursos públicos; pero también aceptó que este método podría no ser el más eficaz, o idóneo, para garantizar las mejores condiciones contractuales en todas las circunstancias; por lo que **encargó al legislador la tarea de prever en ley las bases para atender estos casos**, con el objetivo de evitar la discrecionalidad administrativa irrestricta, que condujera a la arbitrariedad. Para ello, conforme al marco constitucional, estableció una delegación en el legislador secundario: el establecimiento de bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para delimitar la actuación administrativa en las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y contrataciones de todo tipo de bienes y servicios.

47. **Atendiendo a lo anterior, la pregunta central que ha derivado de este texto constitucional es cuáles son los requisitos y condiciones que se le deben exigir al legislador para ejercer dicha facultad y, al hacerlo, cumplimentar con las propias exigencias del artículo 134 de la Constitución.** El Poder Reformador claramente no pretendió un régimen en donde la autoridad administrativa fuera la que decidiera el cuándo y el cómo de estos supuestos ajenos a la licitación pública; por el contrario, lo que pretendió es que fuera el propio legislador el que desarrollara estas bases,

procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos en una ley; precisamente con miras a permitir una mayor flexibilidad y eficiencia, pero al mismo tiempo garantizar los principios que sustentan el régimen previsto en el artículo 134 constitucional.

48. Al respecto, cabe resaltar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada,¹¹ el Tribunal Pleno determinó las exigencias materiales que debe satisfacer el legislador secundario cuando regula las bases aplicables a todo tipo de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones. Aunque en ese precedente la *litis* versaba sobre excepciones a la licitación pública contenidas en una ley local de adquisiciones,¹² resulta esclarecedor traer a cuenta el análisis realizado respecto de la habilitación legislativa contenida en el artículo 134 constitucional; en el cual, luego de resumir los precedentes pertinentes tanto del Pleno como de las Salas de la Suprema Corte, se determinó lo siguiente:

138. Del análisis de los precedentes arriba glosados, es posible concluir que, si bien este Alto Tribunal ha reconocido tanto al legislador federal, como al local, una amplia libertad configurativa para establecer en las leyes respectivas, todo lo relativo a la contratación de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, **así como en particular, las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos aplicables a los casos en los que se considere que las licitaciones públicas no son idóneas para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles** en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de tal forma que, a partir de dicha regulación, en los casos de excepciones a la licitación pública –e incluso en las mismas-, se logre acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado; lo cierto es que **dicha habilitación no es ilimitada y exige al legislador, satisfacer en las**

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, resuelta en sesión de seis de julio de dos mil veinte.

¹² A reserva de abordar sobre ello en la siguiente sección, cabe destacar que, al amparo de este parámetro, en la acción citada, el Pleno determinó declarar la invalidez de diversos artículos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, así como de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco que regulaban excepciones a las licitaciones públicas. Los razonamientos que sustentaron la declaración de invalidez en ese asunto incluían, entre otros, que las excepciones bajo análisis constituían conceptos indeterminados, que se prestaban a amplia discrecionalidad y arbitrariedad (ver párrafos 160 y 161).

leyes que expida: [1] el irrestricto cumplimiento a los principios aplicables al ejercicio del gasto público previstos en el primer párrafo del artículo 134 constitucional; [2] la plena observancia de los principios establecidos en los párrafos tercero y cuarto del propio precepto de la Carta Magna, así como [3] atender en general a otros principios consagrados en la propia Constitución Federal, entre ellos, los de legalidad e interés público.

49. De estas consideraciones se puede extraer que existe un imperativo constitucional para que el legislador prefiera, en la regulación de los métodos de contratación federales y estatales, a la licitación pública, y si ésta no es idónea, desarrolle las bases, procedimientos, reglas, requisitos, y demás elementos para constreñir la actuación administrativa en materia de contratación a la acreditación de los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, y así, asegurar las mejores condiciones para el Estado.
50. Esto se traduce en que, a nivel legal, existan mecanismos **concretos** encaminados a garantizar que una contratación determinada se realizará bajo el entendido de que es en los mejores intereses económicos del Estado. **Para ello, se debe prever un entramado normativo suficientemente preciso, con el fin de tutelar los principios consagrados en los párrafos primero y cuarto del artículo 134 por lo que hace a la adquisición de bienes o contratación de la prestación de servicios.**
51. Objetivo que es la razón fundante de la actual LAASSP, la cual es el ordenamiento que reglamenta al artículo 134 constitucional en relación con las adquisiciones, los arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la Administración Pública Federal, así como las entidades, los municipios, y los entes de cada uno cuando empleen recursos de procedencia federal.
52. Esta ley, que sustituyó a la antigua Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, explicitó como finalidad, entre otras, la de proveer al ámbito federal de un régimen jurídico que haga énfasis en la **transparencia** de los procedimientos

de licitación y de contratación, como se desprende del procedimiento legislativo que le dio origen.¹³ En particular, en la iniciativa de ley se estableció que la pretensión principal era desarrollar las exigencias constitucionales en materia de contratación, a la par de atender las necesidades de los participantes privados:

Por otra parte, los avances que se destacan en esta Iniciativa se sitúan en el contexto de los planteamientos que en diversos foros se han manifestado para que las transacciones gubernamentales que deben realizarse bajo los principios del artículo 134 constitucional, al tiempo de que garanticen al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, también permitan a las empresas desarrollarse y cumplir con los compromisos pactados cualquiera que sean las circunstancias económicas imperantes.¹⁴

53. Lo anterior fue reiterado durante el proceso de dictaminación de la iniciativa, en el que se pronunció lo siguiente por la Comisión dictaminadora (énfasis añadido):

En efecto, la Ley en análisis debe constituirse, a juicio de esta Comisión, en el instrumento jurídico que asegure al Estado, por una parte, la transparencia de todas y cada una de las contrataciones que lleva a cabo el sector público y, por la otra, que tanto los servidores públicos que intervienen en ellas, como los proveedores que participen en los procesos, tengan la certeza de que los actos concernientes se apeguen a los principios de legalidad honestidad e igualdad indispensables para el correcto y oportuno suministro de los bienes y servicios objeto de regulación de la Ley.

[...]

De una adecuada interpretación del artículo 134 Constitucional que expresa que la ley secundaria debe asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes como economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez; en esta disposición constitucional se norma la licitación pública y en los casos en que ésta no resulte idónea de los procesos a seguir para asegurar al Estado un régimen transparente y honesto para realizar contrataciones con el dinero público; no menciona requisitos adicionales para contratar. Por tanto, **las leyes secundarias referentes a estas materias sólo deben desarrollar los requisitos que establece el artículo 134 Constitucional para su mejor**

¹³ Exposición de Motivos de la Iniciativa de la LAASSP, enviada por el titular del Ejecutivo Federal, cinco de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

¹⁴ *Ibid.*

aplicación, claridad y seguridad jurídicas, no otros que disponga cualquier ley secundaria.¹⁵

54. En ese tenor, la LAASSP vigente funge como un andamiaje normativo que da contenido a las exigencias del artículo 134 constitucional, para lograr las mejores condiciones contractuales en los procesos que se entablen a nivel federal con el fin de adquirir o arrendar bienes, así como para contratar la prestación de servicios, a través de las licitaciones públicas o de los procedimientos alternativos. A su vez, esto permite que exista seguridad jurídica en la actuación de los contratantes a nivel federal.
55. Es por eso que, al abordar el alcance de la LAASSP, la cámara dictaminadora señaló que *“dado el carácter general de la Ley, algunos procedimientos derivados de la misma, requieren de definiciones puntuales, criterios y lineamientos específicos que deberán establecerse en otros ordenamientos de carácter administrativo, **con objeto de aclararlos, pero sin que estos superen los alcances de la Ley y sin que la sustituyan.**”*¹⁶ Esta determinación es conforme a las exigencias del precepto constitucional, pues a pesar de que ciertos aspectos pueden desarrollarse administrativamente, necesariamente deben constreñirse a los procedimientos y requisitos contenidos en la LAASSP.
56. En efecto, una apreciación integral del texto vigente de la LAASSP revela que ésta funge como un ordenamiento transversal a nivel federal, que regula tanto cuestiones orgánicas, propias de las dependencias y entidades,¹⁷ como cuestiones sustantivas, todas relativas a la adquisición de bienes y prestación de servicios. Sobre estas últimas, destacan los aspectos que atañen a las contrataciones públicas federales en lo general: **la LAASSP regula la etapa previa a la contratación, la contratación y la fase de ejecución** de los contratos públicos federales.

¹⁵ Dictamen de las Comisiones de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Comercio, en relación a la iniciativa de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Gaceta Parlamentaria, veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve, págs. 23 y 36.

¹⁶ *Ibid.*, pág. 23.

¹⁷ Por ejemplo, el artículo 22 de la LAASSP prevé la existencia de los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus funciones.

57. Para cada una de estas etapas, prevé mecanismos que permiten satisfacer los principios del artículo 134 constitucional. Ejemplificativamente:

- a) En la **etapa previa a la contratación**, está la investigación de mercado para determinar las condiciones que imperan en éste (artículo 26), la dictaminación de las contrataciones (artículo 22, fracción II y artículo 41), los estudios para determinar la factibilidad o conveniencia del esquema adquisitivo, tanto por lo que hace al tipo de operaciones como al tipo de bienes (artículos 12 y 12 bis), así como la formulación de programas de adquisiciones, arrendamientos y servicios (artículo 20).
- b) En la etapa concreta de **contratación**, está la publicación de las convocatorias para la licitación pública (artículo 29), los lineamientos para evaluación y adjudicación de proposiciones (artículos 36 y 36 bis), las bases para el procedimiento de adjudicación a tres personas (artículo 43) y los supuestos en los que las dependencias y entidades se deben de abstener de recibir proposiciones o adjudicar contratos (artículo 50).¹⁸
- c) En la etapa de **ejecución de los contratos**, están las facultades de verificación de las dependencias y entidades específicamente involucradas (artículo 55), y las genéricas a cargo de la Secretaría de la Función Pública (artículos 57 y 58), las condiciones para modificar los contratos (artículo 52), así como supuestos de terminación anticipada ante la afectación de los intereses del Estado (artículo 58 bis).

58. Además, existen obligaciones transversales en materia de transparencia, vía el sistema CompraNet. Conforme a su definición, entre otras cuestiones, contiene información sobre los programas anuales en la materia de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres

¹⁸ Sobre el tema, se profundiza en *infra* párrs. 69 a 71, donde de igual manera se expone sobre los supuestos de contratación internacionales que prevé la LAASSP.

personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes.¹⁹

59. Así las cosas, en suma, la LAASSP aparece como la ley reglamentaria del artículo 134 para las entidades y dependencias federales, en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza; y como quedó antes sistematizado, este ordenamiento no se reduce a prever las excepciones a la licitación, sino que, **a través del establecimiento de bases, procedimientos y reglas, garantiza y densifica los principios contenidos en la Constitución Federal** para el correcto ejercicio del gasto público y con ello, **encausa y limita la discrecionalidad administrativa antes, durante y después de la contratación**, para asegurar las mejores condiciones para el Estado.

Implicaciones del régimen de contratación en el régimen de salud

60. Ahora bien, sentadas las premisas sobre las que gira nuestro régimen de contratación pública, debe resaltarse que éste aplica a todos los ámbitos del Derecho; incluyendo al régimen sanitario, el cual al final busca respetar, proteger y salvaguardar un derecho de especial importancia para el ordenamiento jurídico: el derecho a la salud de la población. A nuestro parecer, **el artículo 134 constitucional**, al prever la licitación pública como el procedimiento para la adquisición de bienes y servicios gubernamentales, **no solamente es instrumental** para alcanzar los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que ambiciona la Constitución, **sino que en ciertos casos además juega un papel indispensable para alcanzar otros derechos e intereses públicos de rango constitucional, como la garantía del derecho a la salud.**

¹⁹ Al respecto, para consultar las disposiciones sustantivas que regulan el registro y la difusión de información en el sistema de CompraNet, así como las obligaciones derivadas del mismo, ver artículos 21, 25, 26 Ter, 29, 30, 33, 33 Bis, 35, 37 Bis, 43 y 56 de la LAASSP.

61. Dicho de otra manera, la importancia en la fiscalización, vigilancia, transparencia y control del gasto de la hacienda pública responde a un objetivo primordial: el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar la satisfacción progresiva de múltiples derechos y libertades a la ciudadanía. Así, la adecuada y óptima utilización de los recursos públicos genera mejores condiciones para la satisfacción de los derechos humanos. De ahí que los controles en **la utilización de recursos públicos también puedan ser entendidos como garantías y salvaguardas de otros derechos**, en particular, de aquellos de realización progresiva, donde han sido especialmente relevantes, aunque no exclusivos, los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la salud.

62. En suma, este derecho goza de fundamento explícito en el artículo 4º de la Constitución y, en el plano formalmente convencional (que integra el parámetro de regularidad constitucional), está reconocido entre otros instrumentos internacionales (que resultan vinculantes para el Estado mexicano) en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁰. Conforme a su primer párrafo, el Estado mexicano reconoce “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.” El segundo párrafo de ese artículo lista, de manera enunciativa o ejemplificativa, diversas medidas que el Estado mexicano debe adoptar para asegurar la plena efectividad del derecho a la salud.

²⁰ “Artículo 12.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”

63. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“**Comité DESC**”, en adelante)²¹ ha señalado que el derecho a la salud no debe entenderse como la obligación del Estado de garantizar la buena salud, ni brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano, dado que hay múltiples factores (*ex.gr.* estilo de vida, propensión individual, factores genéticos, etc.) que pueden impactar la salud de una persona. Por ello, señala que “el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.”²² Asimismo, el Comité DESC ha señalado, y esta Suprema Corte de Justicia ha coincidido,²³ que el derecho a la salud, *en todas sus formas y a todos los niveles*, abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:²⁴

- a) **Disponibilidad.** Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS.
- b) **Accesibilidad.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
 - i) **No discriminación.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

²¹ Órgano de expertos independientes facultado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en virtud de la resolución 1985/17, para interpretar y supervisar la aplicación de las disposiciones del Pacto, a través de, entre otras facultades, sus observaciones generales.

²² Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N. 14 (2000), párrafo 9.* (en adelante referida como “Observación General N.14”).

²³ Amparo en revisión 227/2020, resuelto en sesión pública de la Primera Sala de fecha 11 de noviembre de 2020 por **unanimidad** de cinco votos; ver también tesis aislada número P.XVI/2011 del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: “**DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN.**” Disponible para consulta en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página 29

²⁴ Observación General N. 14, párrafo 12.

ii) **Accesibilidad física.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

iii) **Accesibilidad económica (asequibilidad).** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.

iv) **Acceso a la información.** Ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.

c) **Aceptabilidad.** Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

d) **Calidad.** Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

[énfasis añadido]

64. La realización progresiva del derecho a la salud significa pues que el Estado mexicano tiene la “obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del artículo 12 del Pacto.”²⁵ Por ello, no son permisibles, ni conforme al artículo 1° de nuestra Constitución Federal, ni conforme a los compromisos internacionales del Estado mexicano, las medidas regresivas en relación con el derecho a la salud. Más bien, se insiste, existe la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección del derecho hasta el máximo de los recursos

²⁵ Observación General N. 14, párr. 31.

que se disponga, y las medidas regresivas sólo serán aceptadas cuando se cumplan determinados requisitos.

65. El Comité DESC ha ejemplificado dichas violaciones, resultantes de actos de comisión, como la *“revocación o suspensión formal de legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho a la salud, o la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las preexistentes obligaciones legales nacionales o internacionales relativas al derecho a la salud”*²⁶. Además, ha señalado como un ejemplo de violaciones a las obligaciones de cumplir *“los gastos insuficientes o la asignación inadecuada de recursos públicos que impiden el disfrute del derecho a la salud por los particulares o grupos, en particular, las personas vulnerables o marginadas”*.²⁷

66. La interpretación del Comité es clara en que el artículo 12 del Pacto obliga a los Estados a adoptar las medidas que sean necesarias para que toda persona tenga acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud, y pueda gozar cuanto antes del más alto nivel posible de salud física y mental. Para lograr este fin, apunta que es necesario que se adopte una estrategia nacional que permita a todos el disfrute del derecho a la salud y que deberá tomar en cuenta *los recursos disponibles para alcanzar sus objetivos, así como el modo más rentable de utilizar esos recursos*.²⁸ Además, señala que las estrategias nacionales en materia de salud deberán de basarse en los principios de rendición de cuentas y transparencia, entre otros²⁹.

IV.2.B. Análisis de la norma reclamada

67. Ahora, de lo expuesto anteriormente y del contenido de los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica e igualdad, en correlación con lo dispuesto en el artículo 134 constitucional y su impacto en otros derechos

²⁶ Observación General N. 14, párr. 48.

²⁷ Observación General N. 14, párr. 52.

²⁸ Observación General N. 14, párr. 53.

²⁹ Observación General N. 14, párr. 55.

como la salud, podemos concluir que el párrafo quinto del artículo 1º reclamado resulta contrario a nuestra Constitución. Como lo explicamos al inicio de esta sentencia, la empresa quejosa expuso los siguientes argumentos de invalidez:

- a) La norma es inconstitucional al establecer un modelo que no le permite participar en la contratación pública de bienes y servicios en materia de salud; excluyendo indebidamente la aplicabilidad de la LAASSP y privilegiando la contratación a través de organismos intergubernamentales.
- b) La norma le genera una afectación a su libertad de trabajo, ya que prevé una barrera injustificada para continuar participando en la oferta de bienes y servicios en materia de salud; sin cumplirse con los requisitos que marca la Constitución.
- c) Se viola el principio de supremacía constitucional y lo previsto en tratados internacionales.
- d) No se fundó ni motivó la necesidad de excluir al sector salud de los procesos de contratación previstos en la LAASSP, cuando en ella se establecen las excepciones a la licitación pública.
- e) La norma reclamada no cumple con las exigencias previstas en el artículo 134 constitucional, afectando el principio de legalidad; además, utiliza conceptos ambiguos que involucra todo tipo de bienes, equipos y servicios que son susceptibles de utilizarse en sectores de salud, hospitales, unidades especializadas o clínicas de sector salud, violando con ello las garantías de motivación, fundamentación y seguridad jurídica.

68. Esta Primera Sala considera como **parcialmente fundados** alguno de estos argumentos. En la posición especial en la que se encuentra la empresa frente al contenido normativo, es una persona moral que puede exigir el cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como que no se establezcan medidas legislativas que la excluyan de cierto ámbito normativo sin pasar por un examen de razonabilidad (como ejercicio de sus

derechos fundamentales como persona moral a la legalidad, seguridad jurídica e igualdad), a fin a su vez de salvaguardar otros derechos como la salud.

69. En el caso, como adelantamos, precisamente estos derechos fueron transgredidos por el legislador secundario. La norma reclamada genera un régimen de excepción a la contratación pública que transgrede el principio de reserva legal, que se basa en supuestos excesivamente discrecionales y que, ante ello, impone una medida clasificatoria o de exclusión que no es acorde al principio de igualdad; transgrediendo con ello los principios que marca el artículo 134 constitucional y generando un impacto injustificado en el derecho a la salud de naturaleza regresiva.

70. En los párrafos que siguen explicaremos a detalle todas estas razones de invalidez.

Primer conjunto de razones de invalidez

71. Como se desprende del texto transcrito de la norma reclamada, el legislador secundario previó una **excepción** a toda la LAASSP. Dicha excepción comprende la adquisición de bienes y prestación de servicios en materia de salud que: opera a favor de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando contraten con organismos intergubernamentales internacionales, vía mecanismos de colaboración previamente establecidos. Para ello, de manera genérica, el legislador establece que se deberá acreditar la aplicación de los principios de la Constitución Federal.

72. La primera pregunta que a través de sus conceptos de invalidez formula la empresa quejosa en términos de regularidad constitucional es **si, dado que el legislativo federal incorporó una disposición que excepciona la aplicación de la LAASSP para ciertas contrataciones en materia de salud, es realmente viable o no establecer una excepcionalidad a la ley**

sin mayores detalles que permita asegurar las mejores condiciones contractuales para el Estado en estos supuestos mediante la acreditación de los imperativos del artículo 134 de la Constitución Federal.³⁰

73. La respuesta es negativa. Para esta Suprema Corte, **el párrafo adicionado al artículo 1 de la LAASSP incumple el principio de legalidad en correlación con las exigencias que marca artículo 134 constitucional**, pues la configuración legislativa de la excepción a la ley es insuficiente para garantizar el cumplimiento de los principios aplicables en materia de contrataciones públicas.
74. Es decir, hacer una excepción al régimen legal de contratación pública (que es el que hace operable las bases de la licitación pública o demás formas excepcionales de contratación), sin mayor explicación operativa y sin desarrollar la forma en que deberán cumplirse los principios constitucionales en la materia por las autoridades competentes, es una afrenta al principio constitucional de reserva legal que regula este ámbito normativo. El legislador, conforme al artículo 134 constitucional, no puede conceder este grado de discrecionalidad a la autoridad ejecutora, a pesar de que se trata de materia administrativa.
75. Para esta Suprema Corte, el legislador tiene competencias para establecer en ley los supuestos de regulación de la contratación pública excepcionales a la licitación. Se cumplen así los requisitos ordinarios del principio de legalidad en las normas a los que hemos aludido en jurisprudencia histórica,

³⁰ Para este punto, resulta ilustrativo el amparo en revisión 192/2014, resuelto en sesión de catorce de enero de dos mil quince por la Primera Sala, en el que estudió si el artículo 59 de la Ley de Petróleos Mexicanos, que regulaba un procedimiento administrativo de responsabilidad para quienes participaran en licitaciones celebradas con ese organismo, era contrario a la cláusula competencial contenida en el artículo 134 de la Constitución Federal. Entre las consideraciones que sustentaron la conclusión de este asunto, destacan aquellas relativas a que si bien no existe una reserva de fuente, el artículo 134 sí prevé una reserva de ley en lo relativo a contrataciones públicas, en los términos siguientes: “[E]l artículo 134 constitucional efectivamente contiene un mandato al legislador para reglamentar los procesos tanto de contratación del Estado, como aquellos destinados a controlar su debido cumplimiento, de lo que se deriva que esa reglamentación debe contenerse en una ley reglamentaria. Esto puede justificar que se afirme que, en materia de licitaciones, exista un principio de reserva de ley, que garantice a los gobernados que las reglas básicas no se han de establecer en una fuente jurídica inferior, como un reglamento o norma administrativa, sino en una ley.” (ver párrafos 202 a 207).

que hablan de una fundamentación y motivación del legislador. No obstante lo anterior, es importante resaltar que, de acuerdo a lo expresamente dispuesto por el Poder Reformador, el ejercicio de competencias materialmente legislativas en esta materia está condicionado a que sea en la propia ley donde se detallen las “bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar” los principios que imperan según el artículo 134 constitucional.

76. La norma reclamada no cumple con este grado de suficiencia normativa.

En cambio, y es por eso que ni siquiera contemplamos la posibilidad de llevar a cabo una interpretación conforme (como lo hizo la juzgadora), el párrafo adicionado es explícito al mencionar que el mecanismo ahí implementado se exceptúa de lo previsto en dicha ley ante ciertas condicionantes.

77. Al respecto, es verdad que nuestra jurisprudencia ha aceptado que el principio de legalidad, en su modalidad de reserva de ley, opera de manera distinta cuando se trata de normas que regulan supuestos del derecho administrativo que supuestos de otras materias (como la penal)³¹. Empero, se insiste, aun partiendo de esa premisa, se estima que la norma peca de un contenido normativo carente de la especificidad que exige el propio artículo 134 constitucional.

78. Conforme al precepto reclamado, o se sigue el régimen de contratación pública previsto en la ley (licitación público y mecanismos excepcionales) o se aplica la excepción adicionada. Si esto no fuera así, no tendría sentido su primera porción normativa. En ese sentido, la imposición de un mecanismo excepcional a la ley de contratación pública debe ir acompañado de una serie

³¹ Sobre el principio de legalidad en materia administrativa, esta Primera Sala cuenta con un precedente, el **Amparo en Revisión 192/2014**, en el que explicitó que en esta materia el artículo 134 de la Constitución General exige un determinado cumplimiento del principio de reserva de ley. Con la aclaración de que, es el legislador secundario el que debe establecer en ley las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones del mercado para el Estado cuando la licitación no sea el mecanismo idóneo. Esto, sin que sea exigible que tal facultad de desarrollo legislativo deba implementarse sólo en una ley. Es decir, no hay un principio de reserva de código o de ordenamiento, pero el legislador sí debe tener el cuidado suficiente de cumplir en ley las exigencias en esta materia que derivan del artículo 134 constitucional.

de presupuestos normativos suficientes para garantizar las exigencias del artículo 134 constitucional, en correlación con el principio de legalidad. Ello no ocurre en el caso concreto.

79. Sobre esto, por una parte, la autoridad responsable niega la posibilidad de entender la norma como una “excepcionalidad” a la respectiva legislación y dice que más bien debe entenderse en su sistematicidad con la ley. Aunque es verdad que toda disposición normativa debe interpretarse no solo textualmente, sino a partir de cualquier método interpretativo que permita delimitar sus contornos normativos, en el caso no se puede negar lo evidente: la norma pretende implementar un mecanismo diferenciado de contratación pública.
80. Es cierto que como condicionante, la parte final del párrafo reclamado requiere que *“se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* para actualizar la excepción al ordenamiento y acceder al método de contratación que dispone. Empero, esta porción normativa no permite hacer una interpretación conforme ni tampoco modifica la intención del legislador o hace aplicables otras normas de la ley que no son congruentes con este otro mecanismo de contratación.
81. Por el contrario, hay dos problemáticas adicionales con esta porción normativa. Primero, se insiste, funciona como el condicionante que hace operable la excepción. La cuestión es que el legislador ni siquiera desarrolla su forma de operatividad para poder activar entonces esta “excepcionalidad a la aplicación de la ley”.
82. Los principios previstos en el artículo 134, aunque claramente tienen contenido constitucional por sí mismos, no son de aplicación autoevidente en cualquier escenario. Incluso, la propia ley es la que se encarga de delimitar su forma de aplicación bajo la lógica de los distintos contenidos legales. Así, normativamente, a partir de la norma reclamada, no se sabe de qué manera

debe acreditarse la aplicación de los principios previstos en la Constitución para dar lugar consiguientemente a la aplicabilidad del régimen impuesto en el párrafo adicionado.

83. Por su parte, esta porción normativa condicionante tampoco puede estimarse como un cumplimiento, en sí mismo, de las condiciones sustantivas del artículo 134 constitucional para que pueda aceptarse este ulterior mecanismo de contratación.
84. Es decir, lo que la Constitución exige es que cuando no sea óptimo atender a la licitación pública, será en ley donde se establezcan las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos del respectivo régimen de contratación para acreditar los principios que aseguren las mejores condiciones para el Estado. La cuestión es que la referida porción normativa *“siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, nada nos dice en sí misma sobre estas bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para entonces poder dar pie al régimen que pretende incorporar el legislador.
85. En particular y como se ha reiterado, la particularidad que tiene el principio de legalidad en materia de contratación pública es que el legislativo federal debe desarrollar en ley cómo es que se tendrán por acreditados los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que rigen en materia de contrataciones públicas; esto, para asegurar las mejores condiciones al Estado ante la no idoneidad de la licitación pública.³²
86. De manera ejemplificativa, en el régimen previsto en la LAASSP, la forma en la que se determina el método de contratación idóneo es a través de una

³² Sobre este punto vale referir nuevamente al Amparo en Revisión 192/2014, resuelto en sesión de catorce de enero de dos mil quince por la Primera Sala por unanimidad de votos.

investigación de mercado.³³ Así, en el artículo 26 de la ley,³⁴ se establece que antes de iniciar los procesos de contratación, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

87. A su vez, en el Reglamento de la LAASSP se desarrollan los propósitos de esta investigación, a saber: (1) determinar la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por las dependencias y entidades; (2) verificar la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y (3) conocer el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación. Cabe resaltar que se reitera que el resultado de la investigación se utilizará, entre otras cosas, para determinar el método de contratación (artículo 29, segundo párrafo, fracción VI).³⁵

³³ Al respecto, vale destacar que, de la iniciativa, se desprende que el texto original de la propuesta de reforma al artículo 1 de la LAASSP, no exceptuaba completamente este ordenamiento. Además, preveía que antes de contratar con organismos intergubernamentales internacionales, se debía llevar a cabo una investigación de mercado para concluir que dicha vía de contratación era preferible a la licitación. También, se requería previa autorización por parte de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (ver Exposición de motivos de fecha diecisiete de junio de dos mil veinte, presentada por el Diputado Mario Delgado Carrillo págs. 8 y 9). Estas condiciones no se reflejaron en la redacción que finalmente se aprobó del párrafo quinto, artículo 1 de la LAASSP. Para consultar textualmente la adición sometida a dictamen, *cfr. infra* párr. 67.

³⁴ **Artículo 26.** Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley. [...]

Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

³⁵ **Artículo 29.** La investigación de mercado tendrá como propósito que las dependencias y entidades:

88. Además, la LAASSP prevé que la procedencia de las excepciones a la licitación pública deberá ser dictaminada por un Comité de Arrendamientos, Adquisiciones y Servicios de las dependencias o entidades, o por las áreas usuarias o requirentes, dependiendo del supuesto que se actualice.³⁶ En los documentos que se sometan para dictaminación, entre otras cosas, se deberá establecer claramente el resultado de la investigación de mercado que soporte el procedimiento de contratación propuesto y la fundamentación del supuesto de excepción que resulte procedente para llevar a cabo la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa y motivando la

I. Determinen la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por las mismas;

II. Verifiquen la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y

III. Conozcan el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación.

La investigación de mercado podrá ser utilizada por la dependencia o entidad para lo siguiente:

I. Sustentar la procedencia de agrupar varios bienes o servicios en una sola partida;

II. Acreditar la aceptabilidad del precio conforme al cual se realizará la contratación correspondiente;

III. Establecer precios máximos de referencia de bienes, arrendamientos o servicios;

IV. Analizar la conveniencia de utilizar la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento;

V. Determinar si existen bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables;

VI. Elegir el procedimiento de contratación que podrá llevarse a cabo;

VII. Determinar la conveniencia de aplicar alguna de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los Tratados en relación al precio, cantidad, calidad y oportunidad de la proveeduría nacional;

VIII. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierta, cuando la dependencia o entidad no esté obligada a llevarla a cabo bajo la cobertura de Tratados y se acredite fehacientemente que no existe en el país proveedor nacional, o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable, y

IX. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierto, cuando se acredite fehacientemente que en el territorio nacional o en los países con los cuales México tiene celebrado tratado de libre comercio con capítulo de compras del sector público, no existe proveedor o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable.

³⁶ **Artículo 22.** Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones: [...]

II. Dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública por encontrarse en alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de esta Ley. Dicha función también podrá ser ejercida directamente por el titular de la dependencia o entidad, o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función. En ningún caso la delegación podrá recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades; [...]

Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando: [...] La dictaminación de la procedencia de la contratación y de que ésta se ubica en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX primer párrafo, XI, XII y XX será responsabilidad del área usuaria o requirente. [...]

propuesta mediante la descripción de manera clara de las razones en que se sustente la misma, de acuerdo con el Reglamento de este ordenamiento.³⁷

89. En suma, la investigación de mercado y la dictaminación de las excepciones a la licitación pública fungen como mecanismos previstos a nivel legal para cumplir con las exigencias del artículo 134 constitucional, y, en su caso, calificar la no idoneidad de la licitación pública, así como el procedimiento alternativo que proceda cuando una contratación se rige por la LAASSP.³⁸

³⁷ **Artículo 71.** El documento suscrito por el titular del Área requirente señalado en el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, que se someta a consideración del Comité o del titular de la dependencia o entidad, o al servidor público en quien éste delegue la función para dictaminar sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública, deberá contener como mínimo la información que a continuación se indica en el orden siguiente:

- I. Descripción de los bienes o servicios objeto del procedimiento de contratación, las especificaciones o datos técnicos de los mismos, así como la demás información considerada conveniente por el Área requirente o el Área técnica, para explicar el objeto y alcance de la contratación;
- II. Plazos y condiciones de entrega de los bienes o de prestación de los servicios;
- III. El resultado de la investigación de mercado, que soporte el procedimiento de contratación propuesto;
- IV. El procedimiento de contratación propuesto, fundando el supuesto de excepción que resulte procedente para llevar a cabo la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa y motivando la propuesta mediante la descripción de manera clara de las razones en que se sustente la misma;
- V. El monto estimado de la contratación y forma de pago propuesta;
- VI. En el caso de adjudicación directa, el nombre de la persona propuesta y sus datos generales, o tratándose de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas fundados en los supuestos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 40 de la Ley, los nombres y datos generales de las personas que serán invitadas;
- VII. La acreditación del o los criterios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley, en que se funde y motive la selección del procedimiento de excepción, según las circunstancias que concurren en cada caso, y
- VIII. El lugar y fecha de emisión.

Al documento a que se refiere este artículo, se deberá acompañar la requisición o solicitud de contratación, acreditando la existencia de recursos para iniciar el procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 25 de la Ley y el 18 del presente Reglamento, así como para el caso de adquisición o arrendamiento de bienes la constancia señalada en el artículo 27 de este Reglamento.

En los supuestos previstos en las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX, primer párrafo, XI, XII y XX del artículo 41 de la Ley, en el documento que prevé este artículo se deberá adicionar un punto en el que se precise que quien lo suscriba dictamina como procedente la no celebración de la licitación pública y el procedimiento de contratación que se autoriza.

³⁸ Cabe resaltar que, en la discusión que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados, el diputado Mario Alberto Rodríguez Carrillo, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, señaló que para atender el caso que se intentaba regular, era aplicable el artículo 41 de la LAASSP, relativo a las excepciones a la licitación pública. Además, en la discusión que se llevó a cabo en la Cámara de Senadores, el Senador Dante Delgado, de Movimiento Ciudadano, expuso que la reforma a la LAASSP no era necesaria, pues *“la propia ley faculta en condiciones de emergencia la atención de las necesidades de salud.”* Asimismo, tanto el Senador Juan Manuel Fócil Pérez, como el Senador Santana Armando Guadiana Tijerina hicieron referencia a la aplicabilidad de las excepciones del artículo 41 de la LAASSP para los casos de emergencia en materia de salud. Finalmente, el Senador Emilio Álvarez Icaza, en sentido similar al Senador Delgado, pronunció que *“ya tenemos todo el instrumental necesario, jurídicamente hablando, para atender la emergencia sanitaria o de cualquier otro tipo porque la ley ya lo prevé”*.

90. Sin embargo, en el presente caso, no se advierten mecanismos previstos a nivel legal a manera de procedimientos, reglas, o demás elementos que permitan tener por acreditados los principios aplicables en la materia, y así, justificar que el método de contratación excepcional en materia de salud es en función de los mejores intereses del Estado.

91. A nuestro juicio, una de las implicaciones de excepcionar absolutamente la aplicación de la LAASSP, es la exclusión de sus mecanismos para justificar la conveniencia de una contratación determinada. Y nada en la disposición normativa impugnada nos permite apreciar una conclusión contraria o, al menos, identificar una serie de bases, procedimiento o reglas que por sí mismos cumplan con la exigencia del artículo 134 constitucional. **Más bien, vemos que la norma deja al arbitrio de la autoridad administrativa la decisión de cómo justificar las contrataciones en materia de salud vía convenios de colaboración previamente establecidos con organismos internacionales intergubernamentales, lo cual no es aceptable en términos del artículo 134 constitucional en correlación con el principio de legalidad.**

92. En este punto, no pasa inadvertido que las autoridades responsables proponen una interpretación distinta de la norma impugnada que, desde su punto de vista, solventa cualquier duda constitucional. En concreto, el Poder Ejecutivo Federal argumenta que la porción normativa impugnada no desplaza al régimen de contratación pública establecido por la LAASSP y a la primacía de la licitación pública. La “alternativa” prevista por el quinto párrafo del artículo 1 solo aplica cuando se llevó a cabo una investigación de mercado conforme a la LAASSP, y ésta justifica que la licitación pública no es el método de contratación idóneo. En caso de que sean los proveedores nacionales quienes ofrezcan las mejores condiciones, las dependencias y entidades estarían obligadas a contratar sus servicios.³⁹

³⁹ Informe del Ejecutivo Federal, págs. 36, 39, 49, 56, 74-75 y 98-100. Esta interpretación también fue planteada en su recurso de revisión, particularmente en los agravios séptimo, octavo, décimo y décimo primero.

93. Al respecto, es verdad que la Constitución General y precisamente, el artículo 134, “*acepta excepciones a la licitación pública, siempre que tal singularidad sea con arreglo a la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado*”. En esta sintonía, el artículo 41 de la LAASSP desarrolla supuestos en los que, de seguirse el procedimiento previsto en la misma ley, podría acreditarse que la licitación pública no es la vía idónea para realizar determinadas contrataciones; como ejemplo, estos incluyen el caso de peligro o alteración a la salubridad (artículo 41, fracción II).⁴⁰
94. Sin embargo, **esta Primera Sala no puede coincidir con la interpretación del Poder Ejecutivo recién aludida**, pues se insiste no se trata del análisis de un nuevo procedimiento de excepción a la licitación que opere dentro del marco de la LAASSP.⁴¹ Esto es así porque el precepto impugnado dispone clara e indubitadamente 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 (...)”.
95. No es posible, ante la literalidad del precepto, realizar una interpretación sistemática que colme los vicios identificados: la norma impugnada es directa en disponer que la contratación de bienes y servicios en materia de salud vía convenios de colaboración previamente establecidos, en razón de los contratantes (organismos intergubernamentales internacionales) excluye, de forma absoluta, la aplicación de la LAASSP; y su texto y sistematicidad no da

⁴⁰ En el artículo 41 de la LAASSP, efectivamente, se enlistan excepciones al método de contratación de licitación pública. La fracción II, apreciada en su integridad, permite excepcionar el procedimiento licitatorio **cuando peligre o se altere** el orden social, la economía, los servicios públicos, **la salubridad**, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país **como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor**. También destaca la fracción V, que permite acudir a los procedimientos de excepción cuando por caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla. Lo anterior refleja la flexibilidad del régimen normativo para dar cabida a situaciones excepcionales que deban ser atendidas de manera expedita.

⁴¹ De hecho, el propio Poder Ejecutivo reconoce en su informe (págs. 87-88) que el régimen de excepciones (y, por ende, las correspondientes exigencias de justificación) establecido en los artículos 40 a 42 de la LAASSP no comprende al proceso de contratación establecido por el precepto impugnado.

pie a una interpretación conforme. Esta Sala no puede desdeñar lo que el legislador fue claro en implementar. En otras palabras, la redacción del precepto, que es categórica en su exclusión, impide recurrir a la diversa interpretación planteada por la autoridad responsable para subsanar la contravención del artículo 134 constitucional.

96. Incluso, no pasamos por alto documentos que se encuentran en el procedimiento legislativo que parecen asemejarse a la posición interpretativa según la cual es necesaria una investigación de mercado antes de contratar con organismos intergubernamentales internacionales. Este es el caso de la exposición de motivos de la iniciativa y el dictamen de la Cámara de Diputados.

97. No obstante, se pierde de vista que ambos documentos corresponden a la parte inicial del proceso legislativo. Tanto en la iniciativa como en el trabajo en comisiones, se discutía una norma muy distinta a la aprobada y, por ello, las razones empleadas para sustentarla no resultan totalmente aplicables en la defensa e interpretación de la norma realmente implementada. En efecto, las diferencias entre las disposiciones normativas propuesta y aprobada se ilustran a continuación:

Texto de la iniciativa en relación con el artículo 1, párrafo quinto de la LAASSSP, turnado para dictamen (diecisiete de junio de dos mil veinte) 42	Texto aprobado, publicado en el Diario Oficial de la Federación (once de agosto de dos mil veinte) ⁴³
Artículo 1. [...] En el caso de la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud, cuando de la investigación de mercado se concluya que la licitación no es la vía idónea para asegurar al Estado las mejores condiciones conforme a lo	Artículo 1. [...] 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,

⁴² Exposición de motivos de fecha diecisiete de junio de dos mil veinte, presentada por el Diputado Mario Delgado Carrillo págs. 8 y 9.

⁴³ La redacción final del precepto surge con motivo de una reserva presentada por el Diputado José Luis Montalvo Luna, como se desprende de las Reservas al Dictamen de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 1o. de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, publicadas en la Gaceta Parlamentaria el veintinueve de julio de dos mil veinte.

<p>previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las dependencias y entidades, previa autorización de la Secretaría por conducto de la Oficialía Mayor, podrán contratar con organismos intergubernamentales internacionales a través de los mecanismos de colaboración previamente establecidos con éstos, sujetándose para ello a las reglas y procedimientos que rigen a los mismos.</p>	<p>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>
--	--

98. Este punto resulta fundamental puesto que el párrafo propuesto, dictaminado y sometido a votación en la Cámara de Origen, **presenta diferencias sustanciales con las del finalmente aprobado**. Entre ellas, cabe destacar que, la propuesta sometida a estudio y votación, no planteaba una excepción al ámbito de aplicación de la LAASSP y requería, como paso previo a la contratación con organismos intergubernamentales, una investigación de mercado para concluir que la licitación no era la vía idónea, así como una autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Oficialía Mayor. **Esta indicación no fue la finalmente aprobada por el Congreso de la Unión y por el contrario se excluyó de su texto**; lo cual se hace evidente con la comparación de textos recién expuesta.
99. Por otro lado, tampoco pasamos por alto el posible argumento de que estamos frente a un método de contratación que se rige por los términos de los acuerdos con organismos internacionales intergubernamentales. A nuestro juicio, esta visión tampoco subsana la desatención al principio de legalidad.⁴⁴
100. En un proceso de contratación se pueden identificar diversos momentos o etapas. La primera tiene que ver con **la elección del método de contratación idóneo**. En ese sentido, si lo que se pretendiera fuera concretar contrataciones que pudieran tener el carácter de internacional, la elección de este método de contratación atañe **a una cuestión exclusivamente del**

⁴⁴ Informe del Ejecutivo Federal, pág. 83-84. Este argumento también fue planteado en su recurso de revisión en el agravio décimo primero.

ámbito interno del Estado, por lo que su regulación no podría ni debería estar contemplada en un instrumento internacional.⁴⁵

101. Esto último se desprende, como hemos visto en el apartado anterior, del artículo 134 constitucional y es, a su vez, confirmado por la ya existente regulación de contrataciones internacionales prevista en la LAASSP. Así, vale destacar, ilustrativamente, que la ley reglamentaria ha ido adaptándose a las necesidades de abastecimiento internacional, regulando las licitaciones internacionales tanto bajo la cobertura de tratados como abiertas, así como las adjudicaciones e invitaciones a por lo menos tres personas de carácter internacional.

102. En todos estos casos, resalta que el legislador **no exceptúa** la aplicación de los principios, bases, requisitos y obligaciones derivadas de la LAASSP, sobre todo en lo que hace a la elección del método de contratación, fase cumbre para la acreditación de los principios constitucionales que rigen el correcto ejercicio del gasto público. Incluso, en ciertos supuestos, como es el artículo 16, que permite contrataciones en el extranjero cuando éstas se ejecuten fuera del territorio nacional o cuando se acredite que el procedimiento de contratación y los contratos no puedan realizarse dentro del territorio nacional,⁴⁶ prevé expresamente mecanismos para acreditar los principios de la LAASSP.⁴⁷ Lo anterior, con la intención de dar cabida a una

⁴⁵ En este punto, se considera pertinente describir brevemente el régimen que la LAASSP prevé en tratándose de contrataciones internacionales. En principio, el artículo 28, que define el carácter de las licitaciones, incluye licitaciones internacionales bajo la cobertura de tratados, así como internacionales abiertas. Esta misma categorización también resulta aplicable para calificar los procedimientos de excepción, en los términos del artículo 40, último párrafo de la LAASSP. Lo anterior, implica que la LAASSP ampara invitaciones a cuando menos tres personas, así como adjudicaciones directas, de carácter internacional.

⁴⁶ Cabe resaltar que, en términos del Reglamento de la LAASSP, ello solo se acredita cuando “**con la investigación de mercado** correspondiente se acredite que **sólo existe un posible proveedor extranjero** y éste ha expresado su interés en contratar conforme a la legislación de su país, o sólo es factible contratar con el proveedor en el extranjero o éste carece de representación legal en el territorio nacional” (artículo 12).

⁴⁷ **Artículo 16.** [...]

En los supuestos previstos en los párrafos primero y tercero de este artículo, para acreditar la aplicación de los principios dispuestos por esta Ley, tanto la justificación de la selección del proveedor, como de los bienes, arrendamientos y servicios a contratar y el precio de los mismos, según las circunstancias que concurren en cada caso, deberá motivarse en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que aseguren las mejores condiciones para el Estado, lo cual constará en un escrito firmado por el titular del área usuaria o requirente, y el dictamen de procedencia de la contratación será autorizado por el titular de la dependencia o entidad,

situación de contratación excepcional, sin dejar de cumplir con las exigencias constitucionales correspondientes.⁴⁸

103. **Recalcamos, diferente supuesto es el hoy analizado.** Siendo importante resaltar el tema de excepciones absolutas a los ordenamientos que regulan la contratación pública, en el que resulta muy esclarecedor lo resuelto por la Segunda Sala en el amparo en revisión 460/2001.⁴⁹ En dicho precedente se determinó la inconstitucionalidad del antepenúltimo párrafo del artículo 1 de la LAASSP.⁵⁰

104. Lo anterior, pues se estimó que excluir de su ámbito de aplicación a los contratos celebrados por las dependencias con las entidades, o entre entidades de la propia Administración Pública Federal o con alguna

o aquel servidor público en quien éste delegue dicha función. En ningún caso la delegación podrá recaer en servidor público con nivel inferior al de director general en las dependencias o su equivalente en las entidades.

⁴⁸ Esto se extrae del procedimiento legislativo que reformó el artículo 16 de la LAASSP el dos de julio de dos mil ocho. A tenor literal, en el dictamen de la Cámara de Origen se asienta lo siguiente: “[...] Conforme a lo expuesto, no obstante considerar que la administración pública federal, **excepcionalmente**, podría contratar en el extranjero cuando existan y se acrediten las circunstancias que impiden realizar el procedimiento en territorio nacional, **es pertinente señalar que en los dos supuestos previstos, la actuación de los servidores públicos mexicanos que intervengan en el procedimiento de contratación, como ejecutores del gasto, sí estarían sujetos a las disposiciones que resulten procedentes de la Ley de Adquisiciones, toda vez que dichos ejecutores se encuentran obligados a dar cumplimiento de los trámites o requerimientos de carácter presupuestario, de comprobación, de transparencia, del gasto y demás normatividad nacional que resulta aplicable a las dependencias y entidades de la administración pública federal.**

Por lo anterior, aún cuando el contrato que en su caso se celebre en el extranjero y se elabore conforme a las leyes del lugar de su formalización, **resultaría que la procedencia de adjudicar el contrato en una determinada persona extranjera, debe sujetarse a los principios establecidos en la legislación mexicana, a fin de transparentar la operación y acreditar que se garantizan las mejores condiciones para el Estado mexicano. [...]**” (ver Dictamen de la Cámara de Diputados de ocho de abril de dos mil ocho).

⁴⁹ Resuelto en sesión de primero de marzo de dos mil dos, por unanimidad de cinco votos. Este asunto, además, dio pie al criterio aislado de rubro: **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 1o., ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CUATRO DE ENERO DE DOS MIL), EN CUANTO EXCLUYE DE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN A LOS CELEBRADOS POR LAS DEPENDENCIAS CON LAS ENTIDADES, O ENTRE ENTIDADES DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O CON ALGUNA PERTENECIENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL,** consultable en la Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XV, abril de dos mil dos, página 579.

⁵⁰ **Artículo 1.** [...] Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

pertenciente a la Administración Pública Estatal, era violatorio del artículo 134 de la Constitución Federal, por incumplir con la obligación de garantizar las mejores condiciones contractuales a favor del Estado. En este asunto se retomaron las consideraciones de los amparos en revisión 3443/97,⁵¹ 3480/97,⁵² 250/99,⁵³ 590/2000⁵⁴, en los cuales se decidió que el antepenúltimo párrafo del artículo 1 de la abrogada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas era inconstitucional por idénticas razones, pues ambas disposiciones eran sustancialmente iguales en lo combatido.⁵⁵

105. Así, al contrastar las normas con la Constitución General, se estableció lo siguiente (énfasis añadido):

El precepto combatido es inconstitucional, dado que excluye de la aplicación de la Ley de Obras y Adquisiciones Públicas los contratos que se celebren entre dependencias y entidades o entre entidades, lo que viola el artículo 134, porque es precisamente esta Ley la que lo reglamenta, al establecer la forma en que se llevarán a cabo las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Gobierno Federal y del Distrito Federal las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Asimismo, al excluirse del ámbito de aplicación de la Ley los contratos señalados se incumple también con lo dispuesto en la excepción señalada del artículo 134, toda vez que es esta Ley la que da las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Gobierno, cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurarlas.

[...]

Así, la exclusión que hace el precepto combatido **transgrede lo ordenado por el artículo 134 constitucional, al excluir a determinados contratos del procedimiento de licitación pública sin satisfacer los lineamientos también fijados por el precepto constitucional** para los supuestos en los que no se llevará a cabo el procedimiento de licitación pública.⁵⁶

⁵¹ Resuelto en sesión de seis de octubre de dos mil, por unanimidad de cuatro votos.

⁵² Resuelto en sesión de seis de octubre de dos mil, por unanimidad de cuatro votos.

⁵³ Resuelto en sesión de veinte de octubre de dos mil, por unanimidad de cuatro votos.

⁵⁴ Resuelto en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil, por unanimidad de cinco votos.

⁵⁵ Ver amparo en revisión 460/2001, pág. 101.

⁵⁶ Amparo en revisión 3443/97, págs. 128 y 187; amparo en revisión 460/2001, págs. 103 a 169.

106. En resumen, al igual que en el caso reseñado, la excepción del párrafo quinto, artículo 1 de la LAASSP no cumple con las exigencias derivadas del artículo 134 constitucional y del principio de legalidad; esto, pues no sólo predetermina un método de contratación diverso a la licitación pública para la materia de salud, sino que lo hace sin que exista un desarrollo normativo a nivel legal mediante el cual las dependencias y entidades puedan justificar la idoneidad de ese método, a través de la acreditación de los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

Segundo conjunto de razones de invalidez

107. **Ahora bien, en íntima relación con lo anterior, se advierte que esta deficiencia constitucional relativa al principio de reserva de ley adquiere mayor relevancia al contrastarse con la amplitud** con la cual está redactada la excepción al ámbito de aplicación de la LAASSP; **que implica una afectación al principio de seguridad jurídica**, en su modalidad de certeza jurídica, así como una consecuente transgresión a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional y un impacto regresivo en un derecho relacionado: el derecho a la salud.

108. A mayor abundamiento, bajo el manto de la norma reclamada, una cantidad significativa de contrataciones públicas federales se llevarían a cabo sin mecanismos legales concretos para acreditar los principios de correcto gasto público previstos en el artículo 134 constitucional. Ello, en primer lugar, ya que en términos de la definición que ofrece la OMS y que hemos adoptado en una serie de precedentes, por “salud” se entiende *“un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”*.⁵⁷

⁵⁷ Constitución de la Organización Mundial de la Salud, Preámbulo. Cabe resaltar que el Pleno de esta Suprema Corte ha adoptado una definición similar sobre el derecho a la salud, al establecer que se refiere a “la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica”. Tesis aislada de rubro “DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN

109. Así, ante la redacción actual del precepto que dice “*la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud*”, **abarcaría cualquier contratación que se encamine a atender el bienestar físico, mental y social**; conceptos que, a su vez, son de naturaleza indeterminada.
110. En ese tenor, en primer lugar, el que la condición para exceptuar la LAASSP en las contrataciones en materia de salud sea la existencia de “**mecanismos de colaboración previamente establecidos**” con organismos intergubernamentales internacionales, se estima que no es suficiente para determinar claramente qué clase de instrumentos abarca la **excepción**. La redacción del precepto no permite delimitarlos a los acuerdos interinstitucionales en términos de la Ley sobre la Celebración de Tratados⁵⁸ y, al mismo tiempo, no da claridad sobre qué clase de mecanismos o vehículos de contratación internacionales harían operativa la excepción a la ley.
111. Se reitera, al reglamentar el artículo 134, el legislador –federal o local– tiene un mandato expreso de establecer los elementos necesarios que permitan a los servidores públicos correspondientes asegurar las mejores condiciones de mercado para cualquier tipo de contratación pública. De ahí que, la precisión en la configuración de los procedimientos y las reglas para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, sean requisitos indispensables en el ejercicio de esta facultad legislativa, sobre todo tratándose de la configuración de excepciones a la licitación pública.

DETERMINADO BIENESTAR GENERAL”, consultable en la Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página 6.

⁵⁸ **Artículo 2o.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

II.- “Acuerdo Interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben. [...]

112. Fue en esta lógica que, al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada, se declaró la invalidez de los supuestos de excepción a la licitación pública consistentes en “*la realización de proyectos estratégicos que detonen el empleo y mejoren la infraestructura impulsando el desarrollo económico del estado*” y “*proyectos estratégicos respecto a las actividades en materia energética*” de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco; ello, por agregar una excluyente absoluta “*sobre un concepto indeterminado que se presta a la amplia discrecionalidad y arbitrariedad*”.⁵⁹
113. No pasa desapercibido que en el precedente en cita se analizaron supuestos específicos de excepción a la licitación pública y no, como en el caso concreto, una excepción genérica al régimen previsto en la ley reglamentaria; sin embargo, por mayoría de razón, la excepción a todo el régimen reglamentario del artículo 134 constitucional, tendría que cumplir con una exigencia de claridad y determinación, tanto en su alcance como en su operación.
114. Lo hasta aquí expuesto en ningún punto pretende desconocer que del proceso legislativo se extrae que el objetivo de la norma impugnada fue facilitar el acceso a mecanismos de colaboración con organismos intergubernamentales o internacionales para la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud. Empero, esta Corte reitera que, el objeto de la acción de amparo que se analiza consiste en evaluar la regularidad constitucional del medio empleado para alcanzar tal fin, sin poner en duda lo apremiante que pudiese resultar el objeto identificado ni prejuzgar sobre la existencia de medios alternativos que permitan colmarlo.
115. Ahora, en segundo lugar, esta incertidumbre jurídica que implica una desatención a los principios que rigen el artículo 134 constitucional en materia de contratación pública, **también tiene un impacto injustificado en el derecho a la salud de naturaleza regresiva.**

⁵⁹ Ver la citada acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018, párrs. 160 y 161; y párrs. 162 a 165.

116. Como lo hemos venido relatando, la norma impugnada faculta a las instituciones públicas de la APF a elegir el método de contratación denominado “mecanismos de colaboración con organismos intergubernamentales”, siempre que se acredite la aplicación de los principios de la Constitución Federal, **pero exceptuando explícitamente la aplicación de las reglas previstas en la LAASSP.**

117. Según se ha analizado en esta sentencia, esto significa que ese proceso de contratación prescindirá de la etapa de **programación, investigación de mercado y elección de modelo de contratación**, que incluye justificar porqué la licitación pública no se utilizará en cada caso. **Aspecto que tiene varias implicaciones:**

- En la **etapa de programación**, la APF se veía obligada a asignar su presupuesto de conformidad con las metas y objetivos institucionales, lo que permite una *asignación adecuada* de recursos en términos medio-fin y permite establecer las bases para un uso *eficiente* de los recursos públicos puesto que se conocen las expectativas que se deben satisfacer. De igual manera, permite evaluar periódicamente la eficiencia en el gasto en el ejercicio fiscal correspondiente.
 - Si se prescinde de esta etapa, entonces podría ponerse en riesgo la garantía de una **asignación adecuada de recursos**, pues se generaría una descoordinación o disonancia entre la proporción de recursos asignados a un determinado contrato por la APF y los objetivos que se propuso lograr en términos de prioridad. Asimismo, si se prescinde de esta labor de planeación en la que se traza la relación medio-fin entre asignación presupuestal y metas, se eliminaría la posibilidad de medir la eficiencia en el uso del recurso público, en la medida en la que se desconocerían los objetivos que ese gasto debía alcanzar.
- En la **etapa de investigación de mercado**, la APF debía reunir, al menos, la información sobre los proveedores que podrían satisfacer su

demanda, los precios de referencia que le permiten discernir ofertas rentables de aquellas que no lo son y el nivel de competitividad en un determinado mercado, lo que le permite conocer la conveniencia de utilizar la licitación pública para un contrato determinado. Prescindir de esta etapa podría ocasionar que se elijan los “mecanismos de colaboración con organismos intergubernamentales”, o cualquier otro modelo de contratación, sin tener la certeza sobre la posibilidad de abastecer la totalidad de los bienes requeridos. Si esto sucede, se corren dos riesgos importantes.

- Primero, da lugar a que haya un subejercicio de recursos de la APF. Esto es, la APF podría asignar recursos destinados a cumplir con el total de la contraprestación de un determinado contrato que, sin embargo, no pueden ser utilizados por la incapacidad del proveedor de surtir la totalidad de los bienes requeridos por las instituciones públicas de salud.
- Segundo, que el desabasto que ello ocasionaría puede afectar obligaciones esenciales del Estado mexicano en la prestación de servicios de salud, tal como lo puede ser proporcionar medicamentos básicos⁶⁰. En este sentido, el Estado mexicano no estaría utilizando todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, sus obligaciones en materia de salud.⁶¹
- Lo que resulta más preocupante es que obviar la investigación de mercado le impide al Estado conocer el precio prevaleciente en un

⁶⁰ Ver, por ejemplo, los criterios adoptados por ambas salas de la Suprema Corte de Justicia en las tesis aisladas: 2a. LVIII/2019 (10a.) de rubro: **“DERECHO A LA SALUD MENTAL. DEBE PROTEGERSE DE MANERA INTEGRAL Y ELLO INCLUYE, CUANDO MENOS, EL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA SU TRATAMIENTO.”** visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, página 420; 2a. LVII/2019 (10a.) de rubro **“DERECHO A LA SALUD. EN MATERIA DE SALUD MENTAL, EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS DEBE GARANTIZARSE SIN DISCRIMINACIÓN”** visible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, página 420; y 1a. XV/2021 (10a.) de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA SALUD. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR TODAS LAS MEDIDAS NECESARIAS HASTA EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DE QUE DISPONGA PARA LOGRAR PROGRESIVAMENTE SU PLENA EFECTIVIDAD.”** visible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 84, marzo de 2021, Tomo II, página 1224.

⁶¹ Ver el criterio contenido en la tesis aislada número 1a. XV/2021 (10a.) de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA SALUD. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR TODAS LAS MEDIDAS NECESARIAS HASTA EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DE QUE DISPONGA PARA LOGRAR PROGRESIVAMENTE SU PLENA EFECTIVIDAD.”** Disponible para consulta en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 84, marzo de 2021, Tomo II, página 1224.

determinado mercado de bienes o servicios. Sin estos precios de referencia ¿cómo puede distinguir el Estado algo tan fundamental sobre las ofertas que recibe tal como cuál le resulta más rentable o menos onerosa? En este contexto, resulta claro que prescindir de esta etapa priva al Estado de la evidencia mínima que necesita para discernir cuál es el modo más rentable de utilizar los recursos destinados para la salud.

- Por último, en la etapa de **selección de modelo de contratación**, la APF utiliza la información y la evidencia recabada en las etapas anteriores para definir el modelo de contratación que resulta idóneo para un proceso de adquisición *en concreto*. Ello, tomando en consideración que, por mandato constitucional se prefiere la licitación pública, pues es un modelo que se basa en la libre competencia entre oferentes y tiende a maximizar la utilidad del Estado en casi todos los casos, excepto en los que el legislador anticipó que la licitación no resultaría en el proceso más eficiente para que el Estado logre sus fines y maximice su utilidad.
- Las excepciones a un proceso de licitación no fueron establecidas arbitrariamente. Todas responden a una lógica de maximizar utilidades y minimizar costos, no solamente monetarios, sino atendiendo a los fines que el Estado persiga satisfacer con cada proceso de contratación. En otras palabras, el Estado no solamente busca “comprar barato”, sino satisfacer las metas y los objetivos que ha definido como prioritarios desde la etapa de programación del presupuesto, de la manera más eficiente y rentable posible.
 - Si se prescinde de esta etapa, se exenta a la APF de justificar por qué renuncia en un determinado momento a los beneficios de la libre competencia de competidores para procurar bienes y servicios para la salud. Esto es, de justificar por qué prescinde de los beneficios de tener a distintos oferentes compitiendo entre sí para ofrecer la mejor proposición en cuanto a precio, calidad, surtido, oportunidad y condiciones de entrega, por mencionar algunas condiciones de mercado que impactan transversalmente en las obligaciones que impone el mandato de optimización al que están sujetos estos procesos (*e. gr.* asignación adecuada de recursos, dilucidar el modo

más rentable de utilizar esos recursos, y adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos de los que dispone, para darle efectividad al derecho a la salud).

118. Tomando en cuenta lo anterior, cabe destacar que el marco regulatorio que entonces deriva del párrafo reclamado no prevé controles explícitos que obliguen a las entidades de la APF a justificar la racionalidad de elegir, en un determinado momento, contratar a través de “acuerdos de cooperación con organismos intergubernamentales”.
119. Es decir, en lugar de los controles legales explícitos que prevé la LAASSP, la norma impugnada dice, simplemente, que se elegirá ese método “*siempre que se acredite la aplicación de los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”; pero como se ha insistido, por un lado, sin establecer criterios para acreditar tales principios y, por otro, excluyendo las reglas desarrolladas por la legislación reglamentaria.
120. Así, la norma impugnada es omisa respecto de las condiciones que se deberán reunir y que deberá acreditar la APF para tener por cumplida la aplicación de los principios contenidos en la Constitución Federal. Es decir, la norma impugnada omite desarrollar los criterios que normen o disciplinen los procesos de decisión de la APF y que, por lo tanto, justifiquen la decisión de elegir los “mecanismos de colaboración con organismos intergubernamentales” sobre otros modelos de contratación, en términos del mandato de optimización de recursos destinados para la salud al que está obligado el Estado mexicano.
121. Esto no resulta adecuado. Los criterios que disciplinen y guíen las decisiones de adquisición de bienes y servicios para la salud de la APF deben de ser explícitos y estar articulados en la legislación por diversas razones, todas ellas suficientes e independientes entre sí.

122. La primera razón es porque existe un mandato de progresividad para la satisfacción de los derechos humanos, tal como quedó asentado en apartados previos. Así, hacer explícitos los criterios que rigen la adquisición de bienes le permite a esta Suprema Corte de Justicia asegurarse de que una medida legislativa con el potencial de generar afectaciones en los derechos humanos no transgrede el principio de progresividad. En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia debe de verificar que los criterios que regirán ahora la valoración que hagan las instituciones públicas de salud de la APF para elegir como método de contratación a los “mecanismos de colaboración” para adquirir bienes y servicios para la salud protejan igual o de mejor manera el derecho a la salud que las que ya existían en la LAASSP, pues esta es la obligación que deriva del artículo primero de la Constitución Federal, en relación con el mandato de optimización.
123. En este punto, es fundamental aclarar que esta Suprema Corte de Justicia no puede dar por sentado que la APF aplicará controles con iguales o similares niveles de protección a los que establecía la LAASSP para acreditar la aplicación de los principios de la Constitución Federal cuando utilice “los mecanismos de colaboración”. La tarea de este Alto Tribunal es la interpretación de normas y, en este caso, no tenemos una norma que así lo indique. El pensar que los mismos o similares controles estarán presentes o se llevarán a cabo sería una mera suposición que, aunque deseable, no tendría sustento.
124. La segunda razón es que la interpretación más razonable de por qué el legislador excluyó a los “mecanismos de colaboración” del ámbito de aplicación de la LAASSP es, precisamente, para que no tuvieran que acreditar los controles que la ley establece para poder ser utilizados. De otra manera, su exclusión no tendría sentido alguno. Incluso, de lo que se puede desprender de la norma impugnada, la implementación legislativa del nuevo modelo de contratación denominado “mecanismos de colaboración con organismos intergubernamentales” resulta en una forma de adjudicación directa (es decir, la asignación de un contrato sin sujetarse a un proceso

basado en la libre competencia, organizado por la APF) a un intermediario que, en este caso, son organismos intergubernamentales como la Organización Panamericana de la Salud o la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. La única diferencia es que, al estar al margen de la LAASSP, la APF no tiene que justificar la racionalidad de su elección, en términos de eficiencia y optimización de recursos, de conformidad con la LAASSP o de cualquier otra ley que precise criterios claros y objetivos.

125. De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa presentada por la Cámara de Origen, la reforma a la LAASSP –que, hay que recordar, proponía una redacción muy distinta a la finalmente aprobada– se llevó a cabo por las razones siguientes⁶²:

En este contexto, es posible advertir con claridad la obligación que el Estado tiene de implementar las medidas idóneas que le permitan garantizar de manera efectiva la disponibilidad de los medicamentos necesarios para brindar los servicios de atención médica que requiere la población [...].

[...]

A este respecto, es importante tomar en consideración, que 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 en el continente americano, 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.

[...]

No obstante lo anterior, en el caso de México, [...] a la fecha, no es posible acceder a estos mecanismos de cooperación internacional, pues como el propio instrumento internacional referido lo reconoce, su aplicación está condicionada a la reforma que se realice a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ello en virtud de que esta modalidad de contratación no se encuentra prevista de manera expresa en nuestro orden jurídico nacional, como a continuación se explica.

[...]

Cabe mencionar que, los organismos intergubernamentales no son los proveedores, sin embargo, son los responsables con quienes los Estados Miembros suscriben los acuerdos correspondientes para acceder a los

⁶² Cámara de Diputados, Exposición de Motivos, 17 de junio de 2020, págs. 3 a 6.

insumos para la salud, haciendo que el procedimiento de compra sea diferente y específico. [...].

[...]

Razón por la cual, se estima que resulta de una imperiosa necesidad el modificar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a efecto de generar la base legal que permita acceder a los mecanismos internacionales, como una opción más para la adquisición de bienes y servicios para la salud, sin detrimento de cumplir con el mandato constitucional de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, permita el acceder; pues la adquisición de bienes y servicios para la salud a través de los organismos intergubernamentales internacionales deberá efectuarse, **siempre y cuando, el resultado de la investigación de mercado correspondiente justifique y asegure que dichos mecanismos efectivamente lograrán que se obtengan las mejores condiciones disponibles.**

Con ello, además de asegurar que las adquisiciones cumplan con los principios constitucionales, se garantizará la participación de proveedores nacionales, toda vez que en caso de ser ellos quienes ofrezcan las mejores condiciones, las entidades y dependencias estarán obligadas a contratar sus servicios, en los términos y procedimientos que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

[énfasis añadido]

126. De esta exposición de motivos se desprende que la intención auténtica del legislador, al modificar la ley, fue la de introducir un nuevo modelo de contratación a la LAASSP *–y no al margen de ésta–* para aprovechar los beneficios del Fondo Rotatorio para la Compra de Vacunas y el Fondo Rotatorio Regional para la adquisición de productos estratégicos en salud pública. Ello, en virtud de que ese modelo de contratación no estaba previsto en el marco normativo actual y la firma de los acuerdos de colaboración entre el Estado mexicano y estos organismos internacionales requería un ajuste de la legislación nacional para que entraran en operación.
127. Asimismo, es revelador que la iniciativa de reforma presentada contenía una norma muy distinta en la que se reconocía la necesidad de efectuar una investigación de mercado.⁶³ En otras palabras, la iniciativa reconocía que,

⁶³ La propuesta que introdujo la Cámara de Diputados para adicionar el párrafo que hoy se analiza al artículo 1 de la LAASSP en su redacción original era la siguiente:

“Artículo 1. ...

[...]

En el caso de la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud, cuando de la investigación de mercado se concluya que la licitación no es la vía idónea para asegurar al

para que la norma cumpliera con los principios previstos en el artículo 134 constitucional, se condicionaba la posibilidad de contratar a través de los “mecanismos de colaboración” al resultado de una **investigación de mercado** que debía mostrar que esa opción aseguraba las mejores condiciones de mercado para el Estado, por encima de la licitación pública.

128. Las razones por las cuales se cambió el texto de la norma impugnada no son explícitas en el proceso legislativo. Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia no puede omitir tomar en cuenta la redacción y la intención original que proponía el legislador de la norma que hoy se analiza. Como se ha señalado con anterioridad, el Estado mexicano debe de justificar sus procesos de contratación con base en las mejores condiciones de mercado y en aquellos que resulten la opción más eficiente para alcanzar sus objetivos. Estas son garantías del mandato de optimización en el uso de los recursos públicos destinados para salud.

129. La tercera razón, es que, en cualquier caso, los criterios para los procesos de contratación deben de ser transparentes, públicos y no pueden cambiar para cada contratación, pues lo contrario daría, por lo menos, una apariencia de parcialidad o deshonestidad. Tal como está redactada la norma impugnada, abre la posibilidad de que la APF pudiera variar los criterios para tener por acreditados los principios constitucionales en cada contratación que lleve a cabo. Lo anterior, tomando en consideración que el propio Comité DESC ha destacado la importancia de que la estrategia de salud de los Estados *“debe basarse en los principios de rendición de cuentas, la transparencia y la independencia del poder judicial, ya que el buen gobierno es indispensable para el efectivo ejercicio de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la salud”*⁶⁴.

Estado las mejores condiciones conforme a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las dependencias y entidades, previa autorización de la Secretaría por conducto de la Oficialía Mayor, podrán contratar con organismos intergubernamentales internacionales a través de los mecanismos de colaboración previamente establecidos con éstos, sujetándose para ello a las reglas y procedimientos que rigen a los mismos.” [énfasis añadido]

⁶⁴ Observación General N. 14, párrafo 55.

130. Por tales motivos, nos resulta claro que el párrafo adicionado establece un mecanismo inadecuado para contratar en materia de salud y que, a su vez, representa un incumplimiento con la garantía de buen gobierno. Aunque la norma impugnada tiene como razón de ser el permitir contrataciones con instituciones intergubernamentales como la OPS, que en principio tienen procesos transparentes y competitivos de compra, esto no exenta a las autoridades nacionales de acreditar, caso por caso, que dicha opción brinda las mejores condiciones de mercado.
131. Dicho de otra manera, al hacer el balance sobre qué marco legislativo resulta más protector del derecho a la salud, esta Suprema Corte de Justicia observa que en el marco normativo actual, permitido por la norma impugnada, no se prevén las garantías o protecciones necesarias para satisfacer los principios constitucionales; esto, dado que solamente existe una cláusula que señala que los mecanismos de colaboración previamente establecidos deberán acreditar “la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, pero sin establecerse criterios objetivos o procedimientos adecuados sobre cómo se llevará a cabo dicha acreditación, lo cual resulta inconstitucional.
132. Al ser una medida regresiva, las autoridades emisoras y promulgadoras de la norma tendrían que haber justificado de manera robusta la necesidad de exentar a la APF de esos controles, poniendo en riesgo: *i)* la adecuada asignación del recurso que se destina a la satisfacción de este derecho, *ii)* la capacidad del Estado mexicano de utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, sus obligaciones mínimas requeridas en materia de salud, y *iii)* su capacidad para identificar la manera más rentable de utilizar esos recursos. En suma, de poner en riesgo el uso eficiente y óptimo de los recursos que se destinan a la satisfacción del derecho a la salud.
133. Sin embargo, tal justificación es inexistente. En primer lugar, porque la medida regresiva afecta el derecho a la salud sin avanzar ningún otro derecho

y ello es suficiente para declarar su inconstitucionalidad. En segundo lugar, porque tampoco se advierten argumentos para justificar que el nuevo modelo de contratación fuera incompatible con un marco legal en el que le resultaran aplicables controles como los que aquí hemos hecho referencia y, en consecuencia, la necesidad de excluir la aplicación de la LAASSP.

134. En nuestro modelo constitucional de derecho, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo está acotada, vigilada y disciplinada por el resto de los poderes constituidos que aseguran que la posibilidad de que esta se convierta en arbitrariedad sea mínima. Si esos controles se eliminan o se diluyen, se expone a la ciudadanía a la arbitrariedad. En este caso, la norma no garantiza que la discrecionalidad de actuación esté acotada a controles precisos que eviten la arbitrariedad, lo que podría generar una baja en las condiciones en las que se prestan los servicios de atención médica, en cuanto a su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.
135. Derivado de lo anterior, se considera que la norma impugnada representa una medida regresiva para la plena realización del derecho a la salud y tiene el potencial de dificultar las condiciones que posibilitan el disfrute de ese derecho, en la medida en la que se eliminan importantes controles legislativos cuyo objetivo es garantizar el mandato de optimización de recursos destinados a la salud que se deriva, tanto de nuestra Constitución Federal, como de las obligaciones del Estado mexicano en el plano internacional. Además, dichos controles se eliminan sin que en su lugar se hayan articulado criterios explícitos que este Alto Tribunal pueda evaluar para asegurar que se ofrezca el mismo grado de protección al derecho a la salud, lo cual representa un retroceso en la protección al derecho a la salud en los términos aquí expresados.
136. Es importante recordar que el parámetro de regularidad de la norma impugnada no es la LAASSP. La regresividad o no de la norma impugnada tiene que ver con el grado de protección que el marco normativo otorgaba al derecho a la salud antes y después de la emisión de la norma impugnada,

puesto que el Estado mexicano tiene el deber de no retroceder en las garantías de protección que otorgaba al derecho a la salud.

137. Lo anterior no pretende negar el alto grado de libertad existente sobre la forma en la que el Estado puede disponer de sus recursos para lograr los diversos fines que debe cumplir en términos de derechos y libertades. No obstante, debe tenerse en cuenta que el límite a esa libertad, son los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales y la Constitución Federal. Si se advierte una afectación a estos derechos, entonces el Estado debe divisar la manera de lograr los mismos fines, sin ocasionar afectaciones a los derechos en juego.

138. Los modelos de contratación en sí mismos no tienen ningún valor, ni garantizan protección alguna del derecho a la salud. Su valor reside en su capacidad para asegurar las mejores condiciones de mercado al Estado. Si al incorporar un modelo de contratación se eliminan los controles legislativos que obligaban a la APF a justificar la elección de dicho modelo en términos de condiciones de mercado, no es posible afirmar, bajo criterios objetivos y racionales, que el Estado mexicano está optimizando el uso de recursos destinados a la salud al utilizar ese modelo de contratación.

139. En este contexto, esta Primera Sala no puede más que concluir que la norma impugnada omite desarrollar diversas protecciones importantes al derecho de disfrutar del más alto en nivel de salud física y mental y, por lo tanto, es una medida regresiva.

Tercer conjunto de razones de invalidez

140. Finalmente y a partir de lo expuesto en párrafos precedentes, podemos advertir la violación interrelacionada que sufre la empresa quejosa a su derecho a la igualdad jurídica.

141. Conforme a nuestros precedentes, para verificar la actualización de una violación al derecho a la igualdad jurídica en la norma jurídica: primero debe determinarse si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; para después, en su caso, estudiar si dichas distinciones normativas de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando para dicho examen, según proceda, un escrutinio estricto o uno ordinario⁶⁵.
142. En el caso, **esta Primera Sala estima que existe una medida legislativa que sí implementa una distinción** y, por ende, existen las condiciones para hacer un contraste a partir del derecho de igualdad jurídica. Como hemos venido insistiendo, la norma implementa un régimen de excepción, que lo que ocasiona es la configuración, al menos, de dos grupos de destinatarios de la norma: los sujetos con los que el Estado podrá implementar este mecanismo de contratación y el resto de sujetos que, por sus características, no pueden formar parte de este mecanismo de colaboración internacional. Se trata de

⁶⁵ Tesis 1a./J. 44/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, página 171, de rubro y texto: **“DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.** Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado”.

una diferenciación, pues de acuerdo con el artículo 134 constitucional, el supuesto regulado es el mismo: la contratación pública.

143. Dicho lo anterior, y dadas las características de la norma, se estima que el estándar aplicable a esta distinción normativa es un test ordinario de igualdad, el cual no se ve superado. Si bien la norma se justifica a partir de una finalidad constitucionalmente válida (la incorporación de un nuevo mecanismo de contratación a fin de eficientar el acceso a ciertos bienes o servicios con organismos intergubernamentales a través de mecanismos de colaboración), la medida clasificatoria no se encuentra racionalmente justificada.

144. Es verdad que hay una relación instrumental entre la medida normativa clasificatoria y la finalidad constitucional (es decir, la medida clasificatoria de alguna manera cumple con la finalidad que buscó implementar el legislador); sin embargo, para efectos del principio de igualdad, esta Corte no puede convalidar una medida legislativa que va en contra de las propias exigencias constitucionales. Si no se sabe ni siquiera cómo aplicar los principios constitucionales para dar pie a este modelo distinto de contratación pública (ajeno a las demás reglas de la LAASSP), que impide a un gran número de ofertantes de bienes y servicios al Estado participar en dicho procedimiento, no es posible aceptar ese tipo de medidas por más que observemos algún grado de relación con la finalidad.

145. La igualdad se interrelaciona con el resto de principios y derechos constitucionales; por lo que en este caso, la ausencia de certidumbre normativa y la violación al principio de reserva de ley, lo que hace evidente es una irrazonable distinción entre sujetos en materia de contratación pública desde la propia norma jurídica.

V. DECISIÓN Y EFECTOS

146. Por todo lo argumentado con anterioridad, esta **Órgano de radicación** (Primera Sala) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que al resultar

parcialmente fundados los agravios y, posteriormente, parcialmente fundados los conceptos de violación, en la materia de la revisión, se **modifica** la sentencia recurrida y se **concede el amparo** a la empresa quejosa en contra del artículo 1º, párrafo quinto, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil veinte. Esto, para efectos de desincorporarlo de su esfera jurídica y que no le pueda ser aplicado por ninguna autoridad.

147. Lo anterior implicará que, dependiendo del caso concreto, si la autoridad va a ejecutar lo dispuesto en el citado artículo 1º deberá de permitirle la participación previa a la empresa quejosa. Esto implica la aplicación del resto de la normatividad aplicable en materia de contratación pública, lo que obliga a la autoridad que esté llevando el proceso de contratación a justificar, en caso de que así resulte, la no realización de una licitación pública o la aplicación de las excepciones y procedimientos previstos en la LAASSP cuando el insumo que se pretenda adquirir pueda ser provisto por la quejosa. Lo anterior con fundamento en el artículo 78, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *****, en contra del Decreto por el que se adiciona el párrafo quinto al artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en atención a las consideraciones y efectos precisados en los apartados cuarto y quinto de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, vuelvan los autos relativos al lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

AMPARO EN REVISIÓN Expediente **90/2022**

Firman **Etiqueta Ministra(o) Presidente (***)** de **Órgano de radicación (***)** y
Etiqueta Ministra(o) Ponente (*)** **Etiqueta Ministra(o) Ponente (***)** Ponente, con
Etiqueta Secretaria(o) General de Acuer (*)**, que autoriza y da fe.

Etiqueta Presidente (*)** **DE** **Órgano de radicación (***)**

«**Ministra(o) Presidente** Haga clic o pulse aquí para escribir texto. **Ministra(o) Presidente**»

PONENTE

«**Ministra(o) Ponente** Haga clic o pulse aquí para escribir texto. **Ministra(o) Ponente**»

Etiqueta Sec Acuerdos (*)** **DE** **Órgano de radicación (***)**

«**Secretaria(o) General de Acuerdos (***)** **Secretaria(o) General de Acuerdos**»

Esta hoja corresponde al amparo en revisión **Expediente (***)**, fallado en sesión de **Fecha de sesión (***)**. CONSTE.-

AMPARO EN REVISIÓN Expediente **90/2022**

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.