

NOTA

FORO CONSULTIVO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO

Por: Lic. José Reséndiz Martínez

Febrero de 2006

Marco Constitucional de los apoyos en materia de Ciencia y Tecnología.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece dentro de sus primeros 28 Artículos, las garantías individuales de los mexicanos, señalando en su Artículo 3, que todo individuo tiene derecho a recibir educación, por lo que el Estado – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria, conforman la educación básica obligatoria, de igual forma, el mismo precepto en su fracción V, establece de manera puntual que además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial y la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, **generando la obligación de apoyar la investigación científica y tecnológica** y alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura mexicana, en este contexto, la obligación constitucional para apoyar en cualquier forma (incluyendo la económica), a la investigación científica y tecnológica, tiene una base fundamental que se constituye en un derecho inalienable para el desarrollo adecuado de nuestro Estado de Derecho, en consecuencia, es obligación del Estado Mexicano, a través de sus diferentes instrumentos desde el punto de vista Constitucional, el apoyar a la investigación científica y tecnológica en sentido amplio.

Regulación en la Ley de Ciencia y Tecnología.

Esta Ley, establece en su artículo 4 fracción II, el reconocimiento de una figura denominada "FORO", definiéndolo como el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, de igual manera la propia Ley de ciencia y tecnología, incorpora un capítulo VI, denominándolo "Participación", en este capítulo y en especial en los artículos 36, 37 y 38, se regula la figura del citado Foro, definiéndolo como "un órgano autónomo y permanente de consulta del Poder Ejecutivo, del Consejo General y de la Junta de Gobierno del CONACYT"; en el artículo 36 se señalan de manera amplia las bases respecto de las cuales se integrará dicha instancia, contemplando en este precepto la forma de organización, misma que incluirá a diversas organizaciones e instituciones reconocidas por sus tareas permanentes de investigación científica y desarrollo e innovación tecnológica, los cuales participarán de manera voluntaria; en este contexto, el citado Foro contará con una mesa directiva representada por la Academia Mexicana de Ciencias A.C., la Academia Mexicana de Ingeniería A.C., la Academia Nacional de Medicina A.C., la Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico A.C., la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C., la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, el Consejo Nacional Agropecuario, la Red Nacional de Consejos y Organismo Estatales de Ciencia y Tecnología A.C., la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, la Academia Mexicana de la Lengua, la Academia Mexicana de Historia y el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, además de tres integrantes que actuarán a título personal y tendrán el

carácter de investigadores. Dentro del artículo 37 de esta ley, se contemplan las funciones básicas bajo las cuales ejercerá sus atribuciones el Foro, y en el artículo 38 se especifica la obligación del CONACYT para otorgar por conducto del secretario técnico de la mesa directiva los apoyos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento de este órgano.

Regulación en la Ley Orgánica del CONACYT.

La Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2002, y establece los elementos fundamentales que regirán a la nueva organización encargada de la aplicación de las políticas de Ciencia y Tecnología en el país, en ese sentido la citada ley ubica al CONACYT como un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y administrativa.

Establece la propia disposición legal en su artículo 2, que este organismo descentralizado tiene por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y proponer el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país, para ello establece el propio precepto que a través de sus órganos el CONACYT realizara entre otras acciones las siguientes:

“Fracción II.- apoyar la investigación científica básica y aplicada y la formación y consolidación de grupos de investigadores en todas las áreas del conocimiento, las que incluyen las ciencias exactas, naturales, de la salud, de humanidades y de la conducta, sociales, biotecnología y agropecuarias, así como el ramo de las ingenierías”.

Otro de los conceptos se encuentra en la fracción IX del propio artículo 2 de la misma ley, el cual establece como facultad del CONACYT la de:

“Fracción IX.- Promover la participación de la comunidad científica y de los sectores público, social y privado en el desarrollo de programas y proyectos de fomento a la investigación científica y tecnológica y al desarrollo tecnológico”.

Resulta importante el contenido de la fracción XIX del propio artículo 2, en la cual se establece como función del CONACYT la de:

“Fracción XIX.- Aportar recursos a las instituciones académicas, centros de investigación y, en general a personas físicas y morales, públicas, sociales y privadas para el fomento y realización de investigaciones y desarrollos tecnológicos, en función de programas y proyectos específicos en los términos de esta ley, de la Ley de Ciencia y Tecnología, y en su caso de los convenios que al efecto celebre el CONACYT...”

Como se puede observar, las disposiciones contenidas en este precepto general, establecen la facultad del CONACYT para otorgar recursos económicos a diversas personas tanto físicas como morales de los diferentes sectores, fundamentando con ello, la facultad que se tiene para la incorporación de los apoyos al beneficio de los solicitantes, igualmente, este artículo en su fracción XXVIII, genera como facultad del CONACYT el realizar las demás actividades inherentes al cumplimiento de su objeto en términos de su Ley Orgánica y de la Ley de Ciencia y Tecnología.

El artículo 3 de esta Ley Orgánica dispone como obligación del Consejo el apoyar el funcionamiento del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, mismo que se integrará y operará conforme a lo dispuesto por la Ley de Ciencia y Tecnología.

En otro orden de ideas el artículo 9 de la Ley Orgánica del CONACYT, en su fracción I, establece las facultades del director general de dicho organismo descentralizado, señalando en ella que el director general tendrá la facultad de:

“Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos respecto del objeto del CONACYT”.

Dentro del artículo 10 de la Ley que se analiza, se reitera la figura del Foro identificándolo como un órgano de apoyo y asesoría institucional que auxiliará a la Junta de Gobierno y al Director General respecto a las atribuciones que le emanan de la Ley de Ciencia y Tecnología y que se adicionan con el contenido de lo señalado en el propio artículo 10, determinando este último en su fracción VI, que el Foro tendrá además las funciones que se le confieran en el Estatuto Orgánico del CONACYT.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica del CONACYT, ésta resulta importante en su relación con el Foro, en el sentido de que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, además de ubicarlo como un organismo descentralizado del Estado no sectorizado y con funciones de coordinación sectorial.

Por lo que se refiere al segundo punto, es decir al patrimonio, la Ley Orgánica del CONACYT, establece de manera puntual como se integrará el mismo, señalando que lo constituyen “los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal y los que adquiera por cualquier título legal, así como las transferencias, los subsidios, las participaciones, donaciones y legados que reciba, y en general con los ingresos que obtenga por consultas, peritajes, regalías, recuperaciones, derechos de propiedad intelectual o cualquier otro servicio o concepto propio de su objeto.

Igualmente la mencionada ley establece que con el carácter legal con el que cuenta, el CONACYT administrará y dispondrá libremente de su patrimonio en cumplimiento de su objeto, por ello, la aplicación de recursos que emanen de dicho patrimonio encuentra el debido sustento en los artículos determinados con anterioridad.

No obstante lo anterior, el artículo 13 de la multicitada Ley Orgánica del CONACYT, establece de manera expresa lo siguiente:

“Artículo 13.- La canalización de los recursos por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para programas, proyectos, estudios, investigaciones específicas, otorgamiento de becas en sus diferentes modalidades y cualquier otro apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione, estará sujeta a la celebración de un contrato o convenio y, en su caso, a las siguientes condiciones:

- I. El CONACYT vigilará la debida aplicación y adecuado aprovechamiento de los fondos que proporcione o aporte, en los términos que fijen los propios contratos o convenios;
- II. Los beneficiarios o contrapartes de los contratos o convenios rendirán al CONACYT los informes periódicos que se establezcan sobre el desarrollo y resultado de los trabajos, y

- III. Los derechos de propiedad intelectual respecto de los resultados obtenidos por las personas físicas o morales que reciban ayuda del CONACYT, serán materia de regulación específica en los contratos que al efecto se celebren, los que incluirán las reglas y los porcentajes para la participación de regalías que correspondan a las partes, en los que se protegerán y promoverán los intereses del país, los del CONACYT, los de los investigadores y en caso de que los hubiere, de otros aportantes”.

En estas disposiciones se observa de manera precisa la incorporación de los apoyos que el CONACYT está obligado a proporcionar y la regulación genérica de los mismos, por lo que esta disposición legal otorga el sustento suficiente para el otorgamiento de apoyos económicos a personas físicas y morales de los diversos sectores, que realicen investigación científica y desarrollo tecnológico, además de formación de recursos humanos.

Regulaciones en el Estatuto Orgánico del CONACYT

El Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que derivó de la instrumentación de la ley de Ciencia y Tecnología y Orgánica del CONACYT, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2002, y en el mismo se reconoció la figura, organización y funciones del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, por lo que en su artículo 38 se reiteró su carácter de órgano autónomo y permanente de consulta del poder ejecutivo, del consejo general y de la Junta de Gobierno del CONACYT, en este mismo artículo se estableció que el Foro propondría sus Bases de Integración Funcionamiento y Organización, las cuales serían expedidas conjuntamente por su mesa directiva y el CONACYT, por lo que se dispuso que: “ Para la materialización de sus actos se constituiría en una asociación civil”, ello con el objeto de que naciera y operara como una instancia que no persiguiera fines de lucro, es de resaltar que, en el artículo 40 de ese instrumento, se incorpora la obligación del CONACYT para otorgar los apoyos necesarios que garantizan el adecuado funcionamiento del FORO.

El Estatuto Orgánico de referencia, fue abrogado por el Estatuto Orgánico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 2005, en cuyo contenido se incorpora de manera formal al Foro dentro de sus artículos 5 y 6 y se regula dentro del capítulo de órganos colegiados la presencia del Foro sin variar su naturaleza de órgano autónomo permanente de y de consulta, incluyendo igualmente el señalamiento de que el Foro propondrá las Bases de su Integración, Funcionamiento y Organización las cuales serán expedidas conjuntamente por su mesa directiva y el CONACYT, retomando de manera expresa el hecho de que para la materialización de sus actos el Foro se constituirá en una asociación civil.

Es de retomarse el contenido de los artículos 42 y 43 del Estatuto Orgánico dentro de los cuales se establecen las funciones del Foro y la obligación del CONACYT de otorgar los apoyos necesarios para garantizar su adecuado funcionamiento.

Dentro de las bases de organización del Foro, se retomaron los elementos contenidos en la Ley de Ciencia y Tecnología, en la Ley Orgánica del CONACYT y en su estatuto Orgánico, en especial el hecho de que para su operación y autonomía debiera constituirse en una asociación civil, circunstancia que sucedió en sus términos y en los estatutos de creación de esta asociación se incorporaron los diversos elementos que señalan los ordenamientos descritos.

Empresas de Participación Estatal.

El Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que son empresas de participación estatal mayoritaria: las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; las sociedades de cualquiera otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en las que se satisfagan alguno o varios de estos elementos, a) que el Gobierno Federal o una o más Entidades Paraestatales conjunta o separadamente, aporte o sean propietarios o más del 50% del capital social, b) que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social, de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o c) que al Gobierno Federal, corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o su equivalente o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de Gobierno. El mismo Artículo 46 establece que, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles, en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participan en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por lo que hace a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que regula el Artículo 90 de la Constitución, se establece un capítulo identificado como "Empresas de Participación Estatal Mayoritaria", dentro del citado capítulo se dispone que dichas Empresas, serán las que se determinen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el Artículo 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, preceptúa que no tienen el carácter de entidades Paraestatales de la Administración Federal, las Sociedades Mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las Sociedades Nacionales de Crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se dé el supuesto de que el Ejecutivo Federal representado por el Presidente decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter o incorporarlas al régimen de entidades paraestatales.

Para efecto de estas Entidades, el Artículo 37 de este último ordenamiento, señala que los Órganos de Gobierno de las mismas y los Directores Generales tendrán las facultades que les son aplicables a los Organismos Descentralizados y que se encuentran contenidos en los Artículos 58 y 59 de la multicitada Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Un ordenamiento adicional que regula a las Entidades Paraestatales incluidas en estas, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, es el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual señala en su Capítulo II, el proceso de constitución y extinción de las entidades, en ese sentido establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la Dependencia Coordinadora de Sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal, la constitución o desincorporación de entidades paraestatales, señalando que además se deberá obtener un dictamen favorable por parte de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

Por su parte, el Artículo 22 del Reglamento de referencia, señala que la operación de las entidades paraestatales, se regirá por programas sectoriales o por programas institucionales, que sean aprobados por sus Órganos de Gobierno y que guarden congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

En términos de lo anterior, debemos identificar el carácter con el cual se da nacimiento a la figura identificada como Foro Consultivo Científico y Tecnológico, para lo cual debemos remitirnos a lo que establece la Ley de Ciencia y Tecnología, instrumento que tiene la jerarquía de norma reglamentaria de la constitución; en dicha disposición legal, se establece que el Foro será un órgano autónomo y permanente de consulta, y preceptúa quienes serán sus integrantes, en ese mismo sentido la ley Orgánica del CONACYT y su Estatuto Orgánico retoman el elemento esencial regulado en la Ley de Ciencia y Tecnología e incorporan la obligación del CONACYT de generar los apoyos correspondientes para el adecuado funcionamiento del Foro, y para garantizar el concepto de autonomía y permanencia se genera la obligación de que se constituya en una Asociación Civil.

La Asociación Civil mediante la cual se da nacimiento al Foro, se constituye en el marco de la legislación del Derecho Privado, de manera adicional, se hace énfasis en que la integración de dicha asociación se encuentra representada en su mayoría por instancias de carácter privado.

Por otra parte, si bien el CONACYT esta obligado a generar los apoyos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento del Foro, éstos son ministrados a través de la suscripción de convenios entre éste y el Foro para el cumplimiento de los objetivos plasmados en esos instrumentos jurídicos, tales convenios se fundamentan en lo establecido dentro del artículo 13 de la ley Orgánica del CONACYT, mismo que faculta a este organismo descentralizado para la canalización de recursos a programas, proyectos, estudios, investigaciones específicas, otorgamientos de becas en sus diferentes modalidades y cualquier otro apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione.

En conclusión, si retomamos el contenido de la parte final del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el cual se determina que “se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen aportaciones económicas preponderantes”, se estará ante un supuesto que no se perfecciona en el caso del Foro Consultivo y Tecnológico, en virtud de que dentro del primer supuesto la mayoría de sus asociados no son dependencias o entidades de la Administración Pública federal, en segundo lugar la participación de los miembros se realiza con el carácter que ostentan, es decir, en su calidad de instancias de carácter privado, y los recursos que la asociación obtiene por parte del CONACYT, se ministran a través de convenios que se encuentran vinculados al desarrollo de proyectos, estudios o en general actividades que realiza dicha asociación en materia de ciencia y tecnología, reiterando que tales instrumentos jurídicos tienen como fundamento lo regulado por el artículo 13 de la Ley Orgánica del CONACYT, que establece la facultad de este consejo para canalizar recursos y cualquier otro apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione.

Es importante determinar que independientemente de la firma del contrato o convenio, deberán instrumentarse las siguientes condiciones:

1. El CONACYT, deberá vigilar la debida aplicación y adecuado aprovechamiento de los recursos que proporciona o aporte, en los términos que fijen los contratos o convenios.
2. Los beneficiarios o contrapartes de los contratos o convenios signados, rendirán al CONACYT, los informes periódicos que se establezcan sobre el desarrollo y resultado de los trabajos, y
3. Para los efectos de los Derechos de Propiedad Intelectual, respecto de los resultados obtenidos por las personas físicas o morales que reciban ayuda del CONACYT, serán materia de una regulación específica en los contratos adicionales que al efecto se celebren, dentro de los cuales se incluirán las reglas y los porcentajes para la participación de regalías que correspondan a las partes, en los que se protegerán y promoverán los intereses del país, los del CONACYT, los de los investigadores y en caso de que los hubiere de otros aportantes.

No debemos olvidar que el Artículo 12 de la Ley Orgánica del CONACYT, determina que este Organismo Descentralizado, administrará y dispondrá libremente de su patrimonio en el cumplimiento de su objeto, con lo cual se perfecciona la conjunción entre la facultad del CONACYT para determinar la disposición libre de su patrimonio y la canalización de los recursos para apoyar los diversos rubros señalados, con el único requisito de celebrar un contrato o convenio en el cual se especifiquen las condiciones del otorgamiento, y por ende las circunstancias bajo las cuales operará el apoyo proporcionado sin que ello conlleve la constitución, operación o asimilación de una Entidad Paraestatal.