

**CONTRATACIÓN PÚBLICA EN PROYECTOS
DE INFRAESTRUCTURA DENTRO DEL NUEVO
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**



DIRECTORIO

Comité Ejecutivo:

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Mtro. Javier de la Fuente Hernández
**Secretario de Atención
a la Comunidad Universitaria**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Aurea del Carmen Navarrete Arjona
Secretaria Técnica

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles
Moreno Uriegas

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 24

CONTRATACIÓN PÚBLICA EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DENTRO DEL NUEVO SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

JOSÉ LUIS NAVA DÍAZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Junio de 2019

Primera edición, junio de 2019

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernalibilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN en trámite

Impreso y hecho en México

Índice

Presentación	9
Algunas consideraciones preliminares	17
En cuanto a las obras públicas	53
Conclusiones	65
Bibliografía	71
Semblanza del autor	73

Presentación

Estamos prácticamente iniciando el quinto año de la creación del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG), según acuerdo emitido el 11 de septiembre de 2014 por el entonces rector José Narro Robles. Entre los objetivos enunciados en el acuerdo para que el Seminario realice sus actividades se encuentra el de divulgar, promover el debate y, desde luego, investigar sobre estos dos grandes principios de innegable importancia: la gobernabilidad y la fiscalización.

Una de las finalidades que pueden atribuirse a los dos vocablos que involucran las materias de estudio del SUG, conforme al acuerdo ya mencionado, establece que la gobernabilidad y la fiscalización deben procurar el desarrollo democrático, económico, social e institucional duradero, en el marco de un sano equilibrio entre el Estado –o dicho de otro modo, la Nación– y la sociedad civil mediante la administración de los recursos nacionales. Se advierte desde esta primera declaración la importancia que la UNAM le otorga al propósito de que el Estado cumpla su deber fundamental de procurar el bienestar y la satisfacción de sus ciudadanos mediante la aplicación de políticas públicas que generen calidad de vida, seguridad, desarrollo, educación y en general coadyuven al ejercicio y goce pleno de sus derechos humanos y, por supuesto, que se comprometa a una gestión eficaz, eficiente y efectiva, con servidores públicos capaces y éticos.

En cuanto a la fiscalización, el acuerdo enlaza el postulado relativo a la gobernabilidad diciendo que mediante ésta se realizará la verificación de la debida aplicación de los recursos nacionales a esos fines de satisfacción que ya hemos referido.

Durante la vida del Seminario hemos organizado, conforme al cumplimiento de nuestros objetivos, el programa permanente de conferencias, eventos y mesas redondas, en el cual se han planteado temas relacionados con la propia gobernabilidad y su acepción en el ámbito de la democracia, el estudio del control interno, la ética pública, y la fiscalización de los recursos que emplean los entes públicos para el cumplimiento de su encomienda, entre otros temas relevantes.

Asimismo, con el fin de extender el contenido de estas conferencias y mesas redondas, el Seminario creó la serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización, que a la fecha ha publicado 21 números,

que se distribuyen gratuitamente por la UNAM a un universo de cerca de mil personas e instituciones, y que se encuentran también disponibles de manera electrónica en la página del SUG.

Pero nuestra actividad no termina con la edición de los Cuadernos. El Seminario estableció un programa de continuidad de estas actividades que se denomina *Academia Universitaria de Fiscalización*, para que a través de siete grupos de trabajo puedan promoverse esfuerzos de investigación y análisis permanentes para generar propuestas y nuevos textos que alienten el debate y la divulgación de nuestras materias de estudio.

Además de los cuadernos hemos extendido nuestra actividad editorial y, a la fecha de esta conferencia, con el sello de la unam y bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Institucional, hemos publicado dos libros: *Reflexiones críticas sobre gobernabilidad* y otro que reúne un ciclo de conferencias

que se organizaron conjuntamente con el Senado de la República; en fecha próxima está por aparecer un libro que aborda nuestras materias y su vinculación con la salud, los Derechos Humanos y otros temas relevantes. Adicionalmente hemos publicado, con el sello editorial de la Facultad de Contaduría y Administración y como resultado de los trabajos desarrollados en la Academia Universitaria de Fiscalización, los libros *Control interno y gestión gubernamental* y otro titulado *La Sucesión en la Empresa Familiar Mexicana*.

En esta oportunidad el ingeniero José Luis Nava Díaz, Académico de número de la Academia Universitaria de Fiscalización y responsable del grupo de investigación de Auditoría de Obra Pública, área en la que se ha especializado a lo largo de su carrera profesional, aborda el tema de “Contratación pública en proyectos de infraestructura dentro del nuevo Sistema Nacional anticorrupción”.

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que la obra pública, al crear infraestructura de vías de comunicación, transmisión y distribución de energía, sistemas hidráulicos, instalaciones para la prestación de servicios públicos como los de salud y educación, entre otros, es uno de los elementos fundamentales que utiliza el Estado para impulsar la actividad económica del país, generar crecimiento y por supuesto apoyar el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas.

Los recursos destinados a este renglón representan una inversión cuantiosa que requiere de la aplicación de los principios de control interno en el momento de la conceptualización y diseño de los proyectos, la adjudicación y ejecución de los trabajos, el arranque de operación de las obras, la detección y corrección oportuna de vicios ocultos y, por supuesto, de la verificación para que se cumplan los criterios de utilidad pública que les dieron origen; ello para garantizar criterios de eficiencia, eficacia y economía en el ejercicio de los recursos públicos y que se generen de

manera efectiva los resultados que se esperan de las obras una vez puestas en operación.

Son muy variados los actos de corrupción que desafortunadamente se han presentado en la realización de obras públicas en nuestro país. Algunos ejemplos son la existencia de sobrecostos, proyectos de mala calidad que impactan el desarrollo y culminación de los trabajos, conclusión de obras sin haber previsto los recursos necesarios para su operación posterior, demoras injustificadas y retraso en la entrega, realización de trabajos y edificaciones innecesarias, desviación de recursos, construcción de elefantes blancos, favoritismos o amiguismo en la asignación de trabajos que impactan desfavorablemente en la calidad y el costo final, presencia de vicios ocultos que no se corrigen, entre otros muchos y variados aspectos.

Debido a lo anterior, el Sistema Nacional Anticorrupción debe dirigir esfuerzos importantes, primero, para prevenir la ocurrencia de actos de corrupción en

la planeación, ejecución y puesta en marcha de obras públicas mediante el establecimiento, actualización, operación y mantenimiento de un sistema de control interno, tomando como referencia las disposiciones que en cada nivel de gobierno se establezcan. También deben procurar procesos de fiscalización efectivos y en caso de determinar posibles irregularidades, llevar a cabo investigaciones sustentadas en derecho, para fundamentar la aplicación de las sanciones que correspondan.

En este amplio e importante contexto, se presenta este trabajo desarrollado por el ingeniero José Luis Nava Díaz.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Algunas consideraciones preliminares

Mi relación académica con la UNAM se inició en 1961 en la Escuela Nacional Preparatoria número 1; posteriormente continuó en 1963 para cursar la carrera de ingeniería civil, y más tarde inicié mi labor de profesor en 1969 en la entonces Escuela de Economía; en 1983 asistí a la Facultad de Contaduría y Administración como parte de un programa de la Asociación de Facultades y Escuelas de Comercio y Administración (ANFECA) que se desarrolló en distintas instituciones educativas del país para difundir las tareas de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la

Federación) y con el propósito básico de analizar los alcances, responsabilidades y diferencias entre las funciones a cargo de propia Contaduría y la entonces naciente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública). Así, empezamos en la década de los años ochenta a decantar la propuesta de crear en México una Entidad Fiscalizadora como las mejores del mundo con los principios legales, métodos de auditoría y propósitos de revisión integral de políticas públicas que en el mundo occidental ya se encontraban en funcionamiento, como la GAO en EEUU, pero que en nuestro país estábamos iniciando.

De tal forma que la lucha contra la corrupción ha sido un tema que con diferentes nombres y acciones ha recibido atención desde hace muchos años en México, lo cual pudo observarse en su momento por ejemplo en la campaña presidencial de José Vasconcelos en 1929 cuyo lema era el “combate a la corrupción oficial” y la “renovación moral de la sociedad” propuesta en la

campaña de Miguel de la Madrid en los años ochenta. No obstante los múltiples planteamientos en la materia, a la fecha la lucha contra la corrupción ha sido una guerra que no ha podido ser ganada.

En el momento político que se vive en México, la lucha contra la corrupción pública y privada, se ha convertido en el gran Tema de Nuestro Tiempo. Así, el gobierno que toma posesión a partir del primero de diciembre de 2018, enarbola la bandera de la cuarta transformación adoptando el propósito fundamental del combate a la corrupción como eje transversal de su programa político y su gestión sexenal, lo que podría ser el elemento base para alcanzar justicia social y el anhelado bienestar de la población mexicana. La comunidad espera que esta propuesta sea exitosa y que se instale como un propósito de largo plazo, que mediante el apego a derecho por parte de los servidores públicos de la administración federal, permita a los mexicanos vivir en una nación con alto sentido de integridad moral.

MARCO DE REFERENCIA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

En este antecedente, el sexenio que concluye en 2018 impulsó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) estableciendo como propósito fundamental el de extinguir la corrupción en el país, desarrollando tareas preventivas, persuasivas y punitivas, por medio de instituciones gubernamentales que ya existían e incorporando un Comité Ciudadano para alentar la participación de la comunidad en el nuevo proceso a fin de darle un mayor impulso a las instituciones existentes que no han trabajado coordinadamente.

Como veremos adelante, esto incluyó la reformulación del marco legal correspondiente, mediante la reforma de algunos artículos constitucionales, la modificación de ciertas leyes y la creación de algunas otras.

Desde el punto de vista técnico, se consideró conveniente diseñar un sistema de coordinación

interinstitucional que podemos analizar mediante el enfoque de la Teoría General de Sistemas, así, este SNA parte del principio de que sus diferentes componentes o subsistemas deberán integrarse en forma dinámica, de tal manera, que la interacción entre cada uno de ellos produzca un elemento que alimente el sistema en su conjunto, y que el producto final del proceso sistémico sea mucho más contundente que lo que aisladamente cada organización participante puede lograr por sí misma, a fin de lograr el control eficaz, eficiente y honrado de los recursos disponibles por el Estado mexicano. Si este sistema funciona, mediante la interrelación correcta de los elementos que lo conforman, se evitará la duplicidad en las tareas de revisión, incertidumbre de las áreas auditadas y muestreos parciales e insuficientes en los renglones de gasto sujetos a los esfuerzos de control gubernamental; mismos esfuerzos que ahora pueden y deben aplicarse para, con justicia, prevenir, investigar y, si es el caso, sancionar conductas indebidas graves, no graves y delitos en el ejercicio de recursos públicos.

En este aspecto, conviene inscribir el SNA dentro del marco de referencia del funcionamiento del Poder Público en México, y recordando que está concebido como una herramienta administrativa que tiene como propósito lograr la coordinación entre los diferentes organismos que lo componen, consecuentemente, los productos que genere cada organismo o subsistema se armonizarán de tal manera que produzcan un control eficaz, eficiente y honrado de los recursos disponibles en el Estado mexicano, de acuerdo con lo asentado en el marco legal aplicable.

Propósitos del SNA

Ahora bien, si el SNA constituye una herramienta interinstitucional que busca armonizar las diferentes acciones administrativas que confluyen en el control del gasto público y, las instituciones y dependencias responsables de estas acciones pertenecen a los diferentes Poderes de la Unión, excepto la

instancia responsable del control ciudadano, entonces lo que se busca es que el resultado final del funcionamiento del Sistema sea mejor que la suma de los resultados que han tenido cada una de las partes con su funcionamiento independiente hasta la fecha, gracias a las modificaciones de sus respectivos marcos legales y a la participación y coordinación del Comité de Participación Ciudadana.

Así entonces, corresponde al Comité de Participación Ciudadana participar, primero, en la instalación y arranque del nuevo SNA y, después, coordinar la operación de los entes públicos involucrados para, posteriormente, armonizar los productos obtenidos durante la prevención, el control, la detección, la investigación y la asistencia a la procuración de justicia, a fin de combatir la corrupción en el nivel federal y armonizarse con las acciones que se emprendan en los 32 sistemas homólogos estatales. En esta forma se espera que en un plazo razonable se mejoren las calificaciones de los indicadores nacionales e

internacionales que miden el fenómeno de la Corrupción, cuyos resultados a la fecha nos han sido sumamente desfavorables.

Alcances del Sistema

Algunas de las tareas que buscan realizarse con la operación del Sistema Nacional Anticorrupción son:

Preventiva. Avanzar en las acciones de transparencia, profesionalizar las estructuras administrativas y mejorar los procesos de asignaciones contractuales.

En mi opinión las estructuras administrativas con las que estamos pretendiendo enfrentar el nuevo Estado de derecho del siglo XXI en este país, están totalmente rebasadas. Por ello, es urgente mejorar los procesos de asignaciones contractuales que están viciados, deficientemente estructurados y administrados con servidores públicos ineficientes.

Correctiva. Lograr que las acciones de detección, sanción y seguimiento de irregularidades sean eficaces y se apeguen a las normas aplicables.

La detección que actualmente hacen los órganos de control a través de auditorías debe garantizar la aplicación de sanciones cuando procedan, o tener un seguimiento de irregularidades que corrija el camino y establezca mejores vías para que se rindan cuentas de manera eficaz. Desafortunadamente en la actualidad se tiene un porcentaje muy bajo de efectividad en el cumplimiento del ciclo de la fiscalización o auditoría, de tal manera que es alentador el arribo de un sistema que procure dar integralidad y eficacia a la gestión pública, con criterios simultáneos de transparencia y rendición de cuentas.

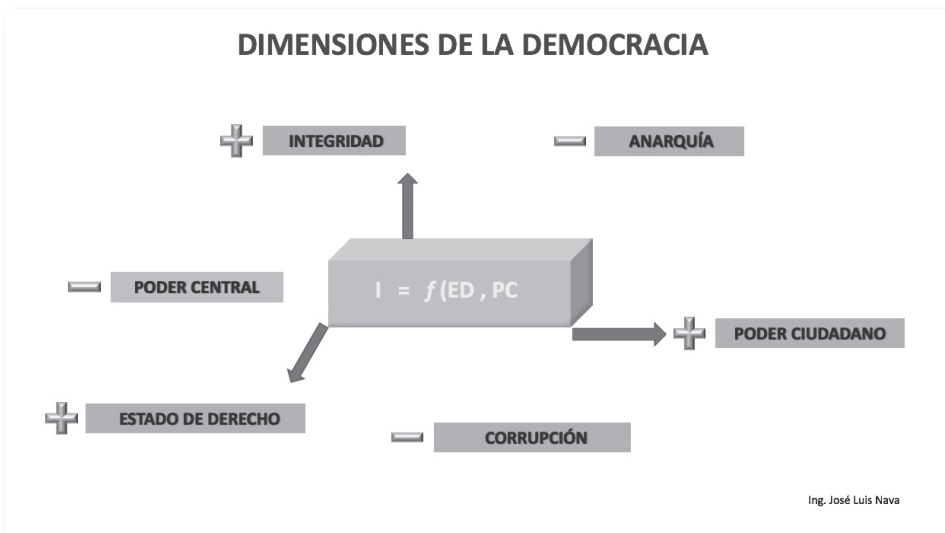
Ahora bien, el llevar a cabo la reingeniería de las normas legales, técnicas y morales relacionadas con el ciclo administrativo del gasto público, con el fin de arribar a una cultura de integridad social, es una tarea

necesaria pero que requiere condiciones adicionales que deben sumarse a las que hasta ahora se han previsto en el propio y moderno SNA, algunas de grandes dimensiones temporales porque tienen relaciones con diferentes políticas públicas de bienestar social y con la generación y conservación cultural de valores morales en la comunidad.

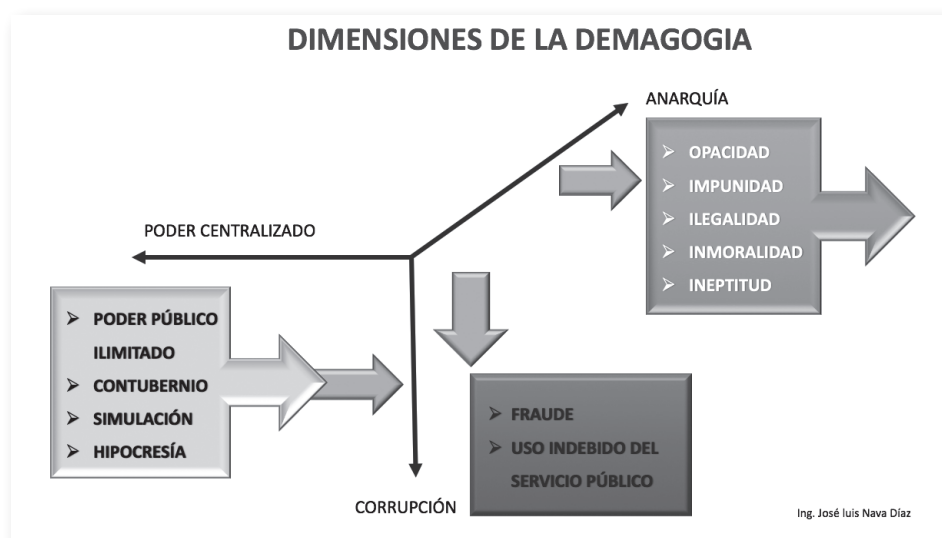
Lo antes expuesto, nos permite dimensionar el tamaño de las tareas que esperan a quienes participen en el SNA para instrumentar las acciones operativas necesarias, analizando las normas legales, perfeccionando las normas técnicas del ejercicio del gasto, principalmente en la Obra Pública, así como difundiendo los códigos de conducta conducentes, a fin de avanzar en los propósitos anticorrupción buscados.

Algunas consideraciones sobre el principio de integridad

Veamos ahora cómo funciona la integridad, tema relevante en el contexto del SNA, en función de las dimensiones de la democracia. Ello nos ayudará a entender la razón por la que en el ámbito de la obra pública ha sido muy difícil erradicar el flagelo que representa la corrupción.



Como podemos apreciar en este cuadro, existe una relación directa entre la integridad a la que aspiramos, con las variables fundamentales de Estado de derecho y poder ciudadano. La existencia de un fuerte Estado de derecho y un poder ciudadano que exige rendición de cuentas y transparencia a sus autoridades tiene un efecto virtuoso en la integridad.



Por el contrario, conforme disminuye el Estado de derecho y el poder ciudadano se acerca a un poder centralizado en las instancias gubernamentales, se tiene un efecto negativo en dicho valor fundamental de integridad.

Si la sociedad no logra dinamizar las dimensiones que representan los valores positivos de la democracia, entonces sufre los efectos adversos que producen los vicios o antivalores como es el caso del poder sin contrapesos o el poder excesivamente centralizado que se ejerce sin limitaciones y por tanto se originan riesgos de contubernio, simulación e hipocresía propias de la demagogia que a la postre se transforma en una anarquía basada en la opacidad, impunidad, ilegalidad, inmoralidad e ineptitud y por ende a un estadio mayor de corrupción.

El marco normativo del SNA y su relación con las leyes de ejecución de la Obra Pública

<u>Marco Normativo del SNA</u>	<u>Marco Normativo de la Obra Pública</u>
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. 2. Ley General de Responsabilidades Administrativas. 3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. 4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. 5. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. 6. Código Penal Federal. 7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento 3. Políticas, bases y lineamientos en materia de OPSRM 4. Reglas específicas de entidades productivas del estado y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos 5. Ley Federal de Deuda Pública 6. Ley de Asociaciones Público Privadas 7. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Observamos en la lámina anterior que hay un marco legal aplicable a la ejecución del gasto en la Obra Pública que debe ser observado por los ejecutores de los proyectos de inversión autorizados presupuestalmente, lo cual se enuncia en el cuadro del lado derecho y un marco legal del aplicable al SNA que regula la rendición de cuentas de la ejecución de

la obra pública que llevan a cabo dependencias y entidades, lo que se enuncia en el cuadro de la izquierda.

*Consideraciones analíticas sobre
el marco legal del Sistema*

Si iniciamos el análisis de las siete leyes ubicándolas en el marco constitucional que les dio origen observamos lo siguiente.

Las modificaciones constitucionales fueron las siguientes: adiciones y derogaciones de los artículos 79 para incorporar funciones a la ASF, 108 y 109 para definir responsabilidades y sanciones; el 113 que da origen al SNA como instancia de coordinación interinstitucional, 114 sobre juicio político, 116 sobre la división estatal del poder público y 122 para definir la estructura de poderes de la ahora Ciudad de México; lo anterior de acuerdo con el decreto publicado el 27 de junio de 2015.

Estas modificaciones tendremos que analizarlas en función de lo asentado en los siguientes artículos de la Carta Magna en donde se establece con claridad tanto la forma de gobierno como la legítima aspiración de pueblo mexicano a su soberanía:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (Artículo original DOF 05-02-1917)

La forma de llevar a cabo esta disposición:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de

cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (Párrafo reformado DOF 29-01-2016).

Conforme a lo anterior, se establece que las leyes del SNA en comento no plantean que éste forme parte ni modifique substancialmente las diferentes instancias y estructuras de poder, sino que se establezca como un sistema coordinador dentro de la administración pública.

La ley fundamental señala que en el pueblo reside esencialmente la Soberanía Nacional, pero que la ejerce por medio de los Poderes de la Unión; esto es, el pueblo ejerce la soberanía por medio de dichos poderes y no en forma directa, razón por lo cual los administradores públicos deben rendirle cuentas a la comunidad a través de las instancias y organizaciones previstas para el caso. Este es el cimiento jurídico del SNA.

En cuanto a la estructura del poder, en la misma norma constitucional se establece lo siguiente:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. (Artículo reformado DOF 12-08-1938, 28-03-1951).

Según este artículo el Supremo Poder de la Federación se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y ninguno de ellos tiene prevalencia sobre los otros dos y no hay estructura administrativa que

pueda estar por encima o al margen de cualquiera de ellos. Esto confirma la ubicación del SNA como una estructura administrativa de coordinación solamente.



En esta gráfica se observa que el SNA no es un órgano del Estado sino un ente cuya misión es la de Coordinar el combate a la corrupción por vía de las autoridades federales y en armonía con sus similares. El SNA articula esfuerzos institucionales para que,

mediante el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas, se fortalezca la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas. Busca prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción y, además, diseñar e implementar la política anticorrupción en nuestro país.

Asímismo, se plantea que el sistema sirva para prevenir mediante la transparencia, detectar desviaciones por vía de auditorías y promover las sanciones a través de los ministerios públicos y las autoridades jurisdiccionales.

Algunos señalamientos destacados de las leyes en las que fundamenta su operación el SNA:

LEY GENERAL DEL SNA

- Establece que sea un Comité Coordinador, con el apoyo de un Secretariado Técnico, el que se encuentre a la cabeza del SNA

- Integra a cinco individuos para formar un Comité de Participación Ciudadana
- Formaliza el establecimiento del Sistema Nacional de Fiscalización
- Crea la Plataforma Digital Nacional

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

- Enlista las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos
- Establece las sanciones para servidores públicos y particulares que incurran en actos de corrupción
- Obliga a los servidores públicos a presentar sus declaraciones: fiscal, patrimonial y de intereses
- Cabe mencionar que en estas disposiciones se incluye la responsabilidad de los particulares y se obliga a los servidores públicos a presentar las tres declaraciones mencionadas; esta última iniciativa fue impulsada por la sociedad civil,

por lo que es conocida como la “Iniciativa ciudadana Ley 3 de 3”.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

- Cambia la denominación de esta autoridad, que antes se llamaba Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Transforma al Tribunal en una institución autónoma
- Establece al Tribunal como responsable de sancionar las faltas administrativas graves

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

- Ordena la vigilancia de las operaciones que se realizan con los recursos públicos federales a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

- Instruye a la ASF la publicación de los informes de fiscalización
- Establece que se remitan a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) los asuntos por probables delitos o faltas de servidores públicos y particulares para que sean sancionados

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

- Asigna a la Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de sus Órganos Internos de Control la tarea de vigilar a la Administración Pública Federal (APF)
- Señala que la SFP investigará las conductas de los servidores públicos de la APF, que puedan constituir responsabilidades administrativas; sanciona aquéllas que sean no graves; presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa las graves, y

denuncia ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción los posibles delitos identificados.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Se formaliza la Fiscalía Especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción, la cual investiga y persigue los delitos de corrupción.

CÓDIGO PENAL FEDERAL

- Precisa los delitos de corrupción, que antes se corrían el riesgo de ser considerados más como faltas morales y éticas que como delitos del orden común.
- Establece las sanciones aplicables a funcionarios públicos y /o particulares que incurran en faltas graves.

Estructura de operación del SNA

Conforme a lo contenido en las disposiciones mencionadas, la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción la podemos mostrar de acuerdo con la siguiente lámina:



El Comité Coordinador es el centro estructural del Sistema y está presidido por quien a su vez

preside el Comité de Participación Ciudadana. Este Comité de Participación Ciudadana está integrado por 5 ciudadanos elegidos por su honestidad y trayectoria profesional, así como por sus aportaciones a la sociedad.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación se encarga de vigilar, controlar y evaluar al gobierno para que haga uso correcto de los recursos públicos federales. Recibe denuncias e investiga faltas administrativas graves.

Otra de las autoridades del SNA es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que garantiza el acceso a la información pública y se encarga del adecuado tratamiento de los datos que identifican o hacen identificables a las personas; además coordina el Sistema Nacional de Transparencia.

El Consejo de la Judicatura Federal investiga, detecta y sanciona actos de corrupción de los miembros del Poder Judicial de la Federación.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) previene, detecta, investiga y persigue los delitos de corrupción, además de que ejerce la acción penal en contra de los probables responsables.

La Secretaría de la Función Pública vigila a nivel federal las actividades de los servidores públicos, además investiga y sanciona faltas administrativas no graves, coordina a los Órganos Internos de Control (OIC) y recibe las denuncias ciudadanas por corrupción.

Finalmente, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa resuelve los casos sobre faltas administrativas graves y sanciona a los servidores públicos y particulares que incurran en éstas.

La anterior es la estructura global. Cada uno de los órganos tiene una función que desarrollar, pero todo el sistema finalmente va a operar a través del Comité Coordinador.

Retos a enfrentar por el SNA

Aun con el hecho de que el SNA fue resultado de un largo proceso de consulta, reformas legales y diseño que dieron lugar a los referentes que les acabo de compartir, hay que avanzar mucho para su éxito y para que el combate a la corrupción- realmente genere los resultados esperados.

Una de las limitantes que en principio se identifica es la temporalidad anual en la presidencia del Comité Coordinador, figura que, recordemos, recaerá en quien a su vez presida el Consejo de Participación Ciudadana. Este personaje, en 365 días, deberá entender el funcionamiento del sistema y sus partes,

organizar las acciones para establecer las plataformas, aprender de los resultados la auditoría o fiscalización, y elaborar los informes, por citar algunas de sus responsabilidades. Parece una tarea difícil de cumplir.

Dentro del SNA hay tres instancias de detección: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y ello pudiera representar un traslape de funciones. En acciones sujetas a revisión y en desarrollo temporal de los contratos de Obra esto representa cierta inseguridad jurídica.

En cuanto al Comité de Participación Ciudadana se refiere, cabe señalar que hay la percepción de que sus instrumentos únicos son la sistematización de la información correspondiente y los reportes de transparencia. Posiblemente con el transcurso del tiempo se van a proponer más sistemas, más plataformas (por ejemplo, las de comunicación del sistema nacional

con el de fiscalización, de denuncias públicas y contrataciones), para interrelacionar todas estas herramientas como un medio que puede servir a un buen investigador, pero que por sí solas únicamente generarán datos aislados, conclusiones preliminares y expectativas excesivas.

Ahora bien, respecto de la función que desempeña la Auditoría Superior de la Federación, a la que tanto apego le tengo, les comento lo siguiente: en 1983 este órgano, entonces denominado Contaduría Mayor de Hacienda, tenía una estructura muy pequeña que constaba de cuatro direcciones generales, una de las cuales estaba encargada de la administración y tres a la labor de fiscalización. Hoy la ASF tiene más de 25 direcciones generales y difícilmente sus resultados conducen a la recuperación de todos los recursos desviados por la corrupción.

La ASF es el órgano de la Cámara de Diputados. Como todos sabemos, se encarga de monitorear y

auditar el adecuado uso del gasto público, de acuerdo con los principios jurídicos de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, dejando de lado el de anualidad y el de posterioridad; lo que no parece consistente con el ejercicio del Presupuesto Anual de la Federación y la Ley de Ingresos, que también es anual; esto último, de acuerdo con las disposiciones constitucionales del artículo 74 en su párrafo IV, el cual señala que corresponde a la Cámara de diputados la facultad de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos correspondiente y en conjunto con la Cámara alta aprobar previamente la Ley de Ingresos. En este mismo sentido, el párrafo VI del mismo artículo establece que la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior revisará la Cuenta Pública (que es referida al ejercicio del Presupuesto anual).

La ASF es un órgano externo de fiscalización, dentro del proceso administrativo de la estructura federal, que no debe tener participación sino en la etapa de

auditoría externa o posterior por cuenta del Congreso y para revisar operaciones concluidas. La concomitancia en tareas de revisión con la SFP y sus organismos puede producir duplicidad de acciones e inseguridad jurídica a los entes ejecutores del gasto público. Si agregamos que también la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción puede desarrollar directamente funciones de investigación sobre hechos de corrupción, se genera una carga de trabajo adicional a las áreas auditadas diferente a sus tareas operativas. Esta entonces latente el riesgo de que se presente una Paradoja de control administrativo.

También crecieron las facultades de la ASF para auditar participaciones Federales. En realidad, en razón del pacto Federal, la federación y los estados de la República deberían firmar un Plan Nacional Regional con base en el Sistema Nacional de Planeación previsto en el artículo 26 constitucional y delegar en las entidades federativas el control y la responsabilidad de los recursos de que dispongan.

La Auditoría tiene ahora facultades para investigar los actos presuntamente constitutivos de delitos en el ámbito de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas. Es prudente que un órgano que detecta irregularidades no sea al mismo tiempo el responsable de sancionar, porque se convierte en juez y parte en el proceso.

Ahora se van a fiscalizar todos los fidecomisos que eran los medios que permitían que el presupuesto no ejercido en un año se guardara para poderlo utilizar al año siguiente, porque de otra manera los recursos hubieran tenido que reintegrarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para después ver si las condiciones se prestaban para que el presupuesto del siguiente año pudiera incluirlos.

Sistemas locales anticorrupción

Con base en los decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción del 27 de mayo de 2015 y con la publicación de las nuevas leyes y de las reformas a las leyes ya existentes para conformar la legislación secundaria en esta materia, el 18 de julio de 2016 se estableció que las legislaturas de las entidades federativas deben expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes para armonizar sus marcos normativos con la legislación nacional para el mejor desempeño de cada uno de los Sistemas Locales Anticorrupción.

Asimismo, las legislaturas de las entidades federativas y las autoridades correspondientes de los gobiernos locales deben comenzar con el nombramiento de las personas que conforman las instancias responsables de guiar el combate a la corrupción a

través de su participación en los Sistemas Locales Anticorrupción. A esta fecha existen diferentes niveles de avance en las 32 entidades federativas, tanto en la armonización de sus leyes locales con el marco normativo nacional (primer mapa), como en el nombramiento de las instancias que participan dentro de los Sistemas Locales Anticorrupción (segundo mapa) y les puedo compartir que en algunos casos existe renuencia en su adopción íntegra. Esto representa otra limitante para la operación efectiva del SNA.

En cuanto a las obras públicas

La normativa para la realización de proyectos de infraestructura en obra pública con recursos presupuestales se debe apegar en primer término a lo que dispone el artículo 134 Constitucional, que es la piedra angular de las disposiciones reglamentarias aplicables en esta materia, las cuales son la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y sus reglamentos.

En la asignación de obras públicas tenemos una función de producción que debe ser optimizada en

relación con las variables mencionadas en el artículo 134 Constitucional que mandata que se deberán asignar los contratos a quien presente la propuesta más solvente respecto del cumplimiento de las condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

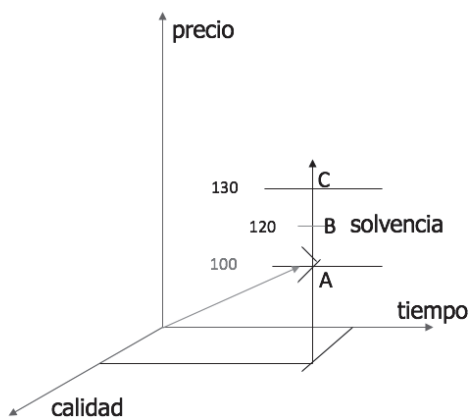
EVALUACIÓN DE PROPUESTAS

- **Artículo 134. CPEUM**

- 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.

Art. 38 LOPSRM

- *Si resultare que dos o más proposiciones son solventes porque satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición que resulte económicamente más conveniente para el Estado.*



Ing. José Luis Nava Díaz

De acuerdo con lo señalado en la gráfica anterior, es solvente aquel contratista que brinda la mejor solución para el desarrollo de la obra que se plantea; de ahí la importancia de que las adjudicaciones se realicen, como también lo establece la Constitución, con base en licitaciones públicas que mediante convocatoria pública, permitan la presentación de proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a las condiciones mencionadas anteriormente: precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

La Constitución es muy clara, no se adjudica un contrato a quien brinde el precio más bajo, sino a la proposición solvente más conveniente, es decir, la que brinda al Estado las mejores condiciones valoradas en conjunto. Si en igualdad de circunstancias varias propuestas reúnen las condiciones, entonces sí se podrá aplicar el criterio de adjudicar a quien esté ofreciendo el precio más bajo. Es muy importante que para valorar las propuestas participen expertos, quienes

determinarán si estas responden al proyecto, si son viables, si la integración de sus costos es correcta y si quienes están proponiendo para ejecutar la obra tienen el conocimiento y experiencia suficientes; en fin, hay que valorar un conjunto de condiciones porque debemos tener claro que no está permitido por la ley asignar los contratos a las proposiciones más baratas, porque el riesgo de que la obra no se concluya o se concluya en malas condiciones es muy alto.

¿El precepto constitucional se cumple? Pues mucho me temo que no, porque en no pocos casos se orienta la asignación de contratos a un favorito; si esto es así, entonces ¿para qué sirven las leyes reglamentarias de la Constitución? Si no se logra aplicar en toda su magnitud lo establecido en la norma fundamental entonces las leyes reglamentarias no logran los propósitos buscados.

Asimismo, considero útil mencionar que la ejecución de obras invariablemente deberá considerar un ejercicio formal y muy cuidadoso del cálculo de los

recursos totales para su conclusión, lo cual muchas veces se deja de hacer o no se realiza con la formalidad necesaria y por ello los aumentos en montos se constituye en uno de los principales problemas que enfrenta la ejecución de obras del gobierno, que por supuesto se convierte en una fuente de corrupción.

En el caso de proyectos con financiamientos externos al presupuesto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incluye disposiciones que en muchos de los casos involucran proyectos de inversión en obra pública. Su artículo 32 establece que:

En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de esta Ley, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto

de otras provisiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

En los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los Presupuestos de Egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos relativos, con el objeto de que las entidades adquieran en propiedad bienes de infraestructura productivos.

El mismo ordenamiento señala en su artículo 34 el procedimiento que deberá seguir la Comisión Intersectorial de Gasto Financiamiento para incorporar proyectos en la cartera de inversión en los que se maximice el impacto que puedan tener para incrementar el beneficio social, para lo cual deberá observar principalmente los criterios de:

- a) Rentabilidad socioeconómica;
- b) Reducción de la pobreza extrema;
- c) Desarrollo Regional, y
- d) Concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.

En cuanto a los pagos, el Reglamento de la ley señala en su Artículo 66 que:

Las dependencias y entidades serán responsables de que los pagos efectuados con cargo a sus presupuestos se realicen con sujeción a los siguientes requisitos:

I. Que correspondan a compromisos efectivamente devengados, con excepción de los anticipos previstos en las disposiciones aplicables;

II. Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios de presupuesto autorizados, y

III. Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes.

Por supuesto, la medición de la condición de costo también debe incluir la parte correspondiente al financiamiento, ya que como se citó, este tipo de proyectos se alargan en el tiempo, y lo que en principio puede representar la propuesta solvente más baja, con el ingrediente del financiamiento esto

puede cambiar drásticamente y creo que es donde los auditores deben enfocar sus esfuerzos de revisión, más allá de la verificación de que se hayan cumplido formalidades documentales.

Los proyectos financiados por particulares implican el apego a un marco legal más extenso que la obra pública financiada con recursos presupuestales, puesto que entre otras disposiciones deberá atender los señalamientos del artículo 73 constitucional en materia de crédito público y la Ley Federal de Deuda en su artículo 18.

*Imprescindible contar con profesionales
en la realización de obras públicas*

Los profesionales de la ingeniería establecen los métodos y procedimientos que dan lugar a las normas técnicas que se aplican desde el diseño hasta la construcción y entrega de una obra pública. Éstos gozarán

de los derechos establecidos en el artículo 5° Constitucional y para generar mejores condiciones en su ejercicio profesional, el reconocimiento como especialistas en la materia deberá estar sustentado en la Ley de Profesiones que corresponda a cada entidad federativa.

La participación de profesionales versados en los diferentes tipos de obras que ejecuta el gobierno resulta determinante para lograr un proceso adecuado de rendición de cuentas, cuyos objetivos se cumplen en la medida en que se cuenta con un sistema de control eficiente y efectivo, tema que es un renglón fundamental en el naciente Sistema Nacional Anticorrupción. Para la ejecución de obras deben estar interviniendo de acuerdo a ley, los profesionales de la ingeniería y de la arquitectura lo que actualmente no ocurre.

Además de lo anterior, es necesario que se respeten las normas éticas, que conforme a mi experiencia muchos mencionan, pero pocos reflexionan sobre su

significado y alcance, y mucho menos aún se comprometen a que formen parte de un ejercicio profesional responsable. En este sentido es necesario que se conozcan los principios y valores que deben orientar la actuación del profesional en obra pública, los cuales están contenidos en un Código de Ética Profesional, que en realidad es un Código de Conducta, que debe ser el referente para la realización de actividades administrativas o el ejercicio de una función.

Conclusiones

El SNA constituye una oportunidad y un reto para la sociedad mexicana para lograr un combate eficaz contra la corrupción pública y privada en el país; las normas están aprobadas, los instrumentos administrativos existentes se han fortalecido y se han establecido otros órganos, solamente falta que el SNA produzca los resultados esperados. El nuevo SNA deberá dar frutos en el mejoramiento de la calidad, oportunidad y costo adecuado de las obras de infraestructura en el país.

La obra pública constituye el elemento de mayor dinamismo en el ejercicio de las finanzas nacionales

por su capacidad de impulsar el desarrollo regional y sectorial de la economía y por su elevada y amplia gama de generación de empleos, por ello es una herramienta fundamental de la planeación y conducción del desarrollo económico nacional. Para ello, los responsables en las dependencias y entidades deben ser profesionales con capacidad y experiencia y comprometidos con su función y encomienda para garantizar que el recurso sea bien invertido y que la obra genere los resultados que se esperan de ella.

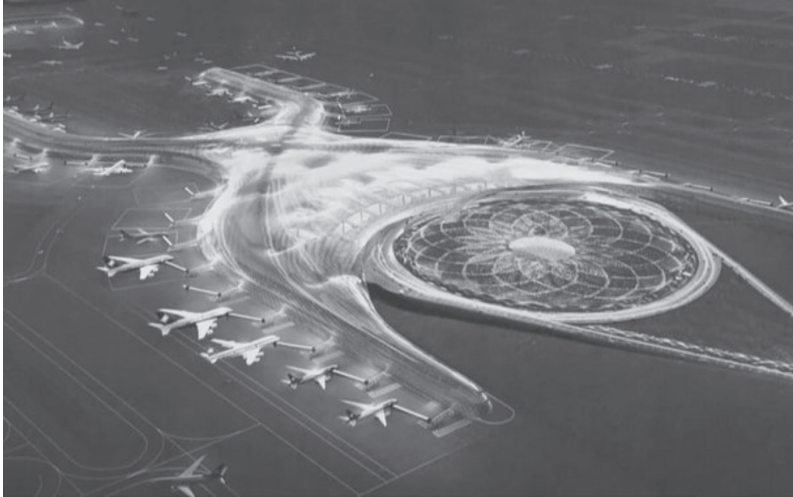
Por su parte, los entes auditores deben tener la capacidad de valorar si los costos son altos o bajos; si los proyectos son solventes; si, por ejemplo, en un aeropuerto, los espacios aéreos son suficientes y las pistas están orientadas adecuadamente, si un tren suburbano financiado es rentable, si una carreta presenta mala calidad en su diseño y, en general, determinar si las obras se ejecutaron con la calidad, el costo y la oportunidad que fueron planeadas y contratadas.

Mientras no tengamos profesionalismo en la ejecución de obras y en la revisión de las mismas, tendremos resultados pobres en la construcción de la infraestructura nacional.

La ineficiencia en la ejecución de proyectos y su control, es también una forma de corrupción. No podemos seguir permitiendo que ocurran estas situaciones en la ejecución de obras públicas porque ello nos impacta a todos los mexicanos.



Un mal diseño



Una planeación insuficiente



Un caso que pudo evitar un ingeniero responsable

Por ello, estoy convencido que el combate a la corrupción en nuestro país debe ser una lucha permanente, eficaz, comprometida y concertada por todos los integrantes del Estado mexicano y la ciudadanía, no solamente de los burócratas, los políticos, los auditores, los constructores sino de todos los que formamos parte de esta gran nación que es México, para que el compromiso sea compartido y el éxito garantizado. No es una tarea sencilla ni inmediata, pero puede y debe iniciarse para bien de la generación actual y de las generaciones futuras. Todos queremos un país próspero, pero también aspiramos a una nación mexicana moralmente poderosa.

De ahí que debemos seguir construyendo para lograr un Sistema Nacional Anticorrupción que efectivamente funcione, para bien de todos nosotros y para bien de México.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 15-09-2017

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Página Web de José Luis Nava Díaz: www.nava-diazasoc.com

Semblanza del autor

Ingeniero civil por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó estudios de Maestría en Ciencias y el diplomado en Desarrollo Económico Regional en el Instituto Politécnico Nacional.

Es miembro de la Academia Mexicana de la Ciencia de Sistemas y académico de Finanzas Públicas de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística; también es académico de la Academia Universitaria de Fiscalización de la UNAM en la que es responsable del grupo de investigación de auditoría de obra pública. Ha sido profesor en la Facultad

de Economía de la UNAM, del Instituto Nacional de Administración Pública y del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación.

Miembro Emérito y perito profesional en auditoría técnica de obra y servicios relacionados con la obra en el Colegio de Ingenieros Civiles de México; y durante 27 años, primero en la Contaduría Mayor de Hacienda y después en la Auditoría Superior de la Federación, fue Director General de Evaluación de Programas, Director General de Auditoría de Obra Pública y Director General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales. Durante dos períodos consecutivos, en diciembre de 2001 y diciembre de 2009. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión lo eligió entre más de 50 participantes para integrar la terna que se formó para designar al Auditor Superior de la Federación; en la Secretaría de Programación y Presupuesto participó

en las Direcciones Generales de Programación y de Inversiones Públicas.

Ha recibido diversos reconocimientos en México y en el extranjero como especialista en materia de Fiscalización Superior y es autor del libro *La fiscalización Superior y otros temas*.

Fue Director General de la empresa Nava Díaz y Asociados, S.C. y Consultor en gerencia de proyectos, auditorías y peritajes en materia de contratos de obra pública.

Actualmente es Director General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales de la Auditoría Superior de la Federación.

*Contratación pública en proyectos de infraestructura
dentro del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción*

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad
y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México
se terminó de imprimir en junio de 2019 en los talleres de Druko Internacional,

S.A. de C.V., Calzada Chabacano 65, local F,
col. Asturias, Cuauhtémoc, 06850, Ciudad de México.

Su impresión se realizó en papel Cultural de 75g y forros
en cartulina Couché de 300g con las familias tipográficas
Stempel Garamond y Helvetica. La edición estuvo al cuidado
de la doctora Aurea del Carmen Navarrete Arjona, secretaria técnica del
Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Tiraje: 500 ejemplares