

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JUNIO DE 2018

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente:

Exposición de Motivos

Ninguna medición en los últimos años ha demostrado que en México se han presentado mejoras sustantivas en el combate a la corrupción. Parecería que los esfuerzos que se han hecho no han presentado ninguna mejoría para combatir uno de los mayores obstáculos para el desarrollo. Informes como el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, indican que el país ha retrocedido. Mientras que en 2005 ocupábamos el lugar 65 de 155 países,¹ en 2014 bajamos casi 40 posiciones situándonos en el lugar 103 de 175,² ocupando la última posición, dentro de los 34 países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; para 2017, la situación empeoró, pues México descendió al lugar 135 de 180 países,³ con 29 puntos del IPC, que, “correspondiente a un país o territorio, indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy ⁴

En México, los actos de corrupción no sólo son tolerados por buena parte la sociedad sino que son aceptados y aun reproducidos de manera sistemática.

Entonces, como sostiene el escritor Gabriel Zaid,⁵ parecería que habría que resignarnos a explicaciones absolutas como que la corrupción está en nuestra cultura, nuestra historia, nuestros genes o soluciones radicales como que hay que enseñar a ser de otra manera desde la infancia, o que hay que rehacer las instituciones, una nueva Constitución, o incluso reinventar el país. Zaid sostiene que “todos somos corruptibles, más esto implica libertad no fatalidad”.⁶

La presente iniciativa se ha realizado retomando el planteamiento original de Gabriel Zaid, quien menciona que “hay que combatir la impunidad sin estorbar el ejercicio legítimo del poder”,⁷ para ello, resulta necesario “facilitar la transparencia, la denuncia y el debido enjuiciamiento y castigo”.⁸ Así, uno de los primeros pasos para el combate a la corrupción es transparentar la asignación de obra pública y compras gubernamentales sin que la solicitud de dicha información requiera de justificación, identificación del interesado y objetivo de la consulta.

Si bien es cierto que el país, en los últimos años, ha sido testigo del surgimiento de una sociedad civil más activa que ha pugnando por un gobierno más abierto, transparente y que rinda cuentas, aún falta la construcción de un marco legal secundario que garantice este derecho a todos los ciudadanos mexicanos. No hay en la administración pública federal -y mucho menos a nivel nacional, común a las entidades federativas- un sistema de información homogéneo, que funcione como un mecanismo

de rendición de cuentas, para presentar a la sociedad toda la información concerniente a las adquisiciones, arrendamientos y servicios por parte de las dependencias federales.⁹

A pesar de que cada dependencia debe presentar la Cuenta Pública Federal ante el Congreso de la Unión, no tienen la obligación de transparentar trámites específicos como las compras realizadas, los tipos de licitación efectuadas, los precios de adquisición de los bienes y demás información sobre las adquisiciones, que resultan de gran relevancia para lograr una efectiva rendición de cuentas. Actualmente, la información disponible sobre licitaciones es actualizada cada tres meses en Compranet y se entrega un informe a principio y fin del periodo; sin embargo, estos mecanismos hacen imposible identificar en qué específicamente gastan las dependencias del gobierno y genera desconfianza hacia sus instituciones.

Existe una falta de cultura de planeación, ejecución y control de las adquisiciones de bienes y servicios por parte de las dependencias. Los procesos de compra gubernamental en México son ineficientes y opacos.¹⁰ Por ejemplo, aún no tenemos información sobre los resultados de cada ejercicio fiscal en materia de adquisiciones; la administración carece de jerarquización de prioridades que permiten definir el nivel de importancia de cada una, no hay organización para dar seguimiento y control a las compras que se realizan, ni contamos con un indicador comparable entre todas las dependencias para adquisiciones que no son gasto en obra pública, que defina cuánto gasta cada dependencia y cuales han sido los resultados.

Si queremos que el derecho al acceso a la información de los mexicanos sea garantizado es necesario definir un sistema que simplifique y homogenice los procesos de adquisiciones y unifique los sistemas de registro, clasificación y análisis de la información de todas las dependencias. Urge la creación de un modelo inicial de buenas prácticas, que se rija por cuatro ejes: eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad. Un sistema transparente que sea un mecanismo de rendición de cuentas frente a la sociedad, y para esto el diseño de un sistema de administración, desarrollo y control de los programas de adquisiciones es indispensable.

De acuerdo al apartado A, fracción I, del artículo 6o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, toda la información de un organismo que utilice recursos públicos es pública y deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Asimismo, en conformidad con las fracciones V y VI del referido artículo, esta iniciativa busca establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Reconociendo que en materia de tratados internacionales, México ha firmado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que, en su artículo 9o. reconoce que: “Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción.”¹¹

Siguiendo los objetivos planteados en las fracciones V y VII del artículo 2 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta iniciativa busca “establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente”, así como “promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable,

comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público”.

La Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública establece, en su artículo 23, como sujetos obligados a transparentar información a las entidades, órganos y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos que reciba y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal. En su artículo 24, la referida ley define como obligaciones de los sujetos que marca la ley en sus fracciones IV y V, “promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles y fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos”.

Asimismo, de acuerdo al artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los sujetos obligados deben poner a disposición del público las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación; las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos; también, debe publicarse información sobre los procesos de adjudicación directa, licitaciones e invitaciones restringidas.

En ese sentido, resulta relevante no sólo garantizar los derechos, en materia de acceso a la información, consignados en la referida normativa, tanto nacional como internacional, sino también maximizarlos, en pro de revertir los márgenes de discrecionalidad en torno a la contratación pública, y de este modo, combatir la corrupción que prevalece en los distintos niveles de gobierno.

Recientemente, el Instituto Mexicano para la Competitividad publicó los resultados del análisis que, junto con OPI Analytics, llevó a cabo, respecto “del sistema electrónico de contrataciones públicas CompraNet, en el que se creó una base de datos con seis millones de líneas de datos y más de 200 millones de celdas, información proveniente de nueve fuentes distintas, de las cuales CompraNet fue la principal. Esta tarea comprendió la revisión de 700 mil procedimientos de contratación, correspondientes a 2.3 billones de pesos, en el periodo de 2012 a 2017”,¹² que concluyen -entre otra cosa- que “Compranet es un sistema de difícil acceso a la información e insuficiente para llevar a cabo una vigilancia adecuada de los procedimientos de contratación del gobierno federal. Es también incompleto porque no abarca las tres etapas del ciclo de la contratación pública”,¹³ y, que “uno de los más alarmantes es el abuso de las excepciones previstas en la Ley de Obra Pública y la Ley de Adquisiciones, en específico la adjudicación directa, dado que el 71 por ciento de los contratos obtenidos por las mil empresas más ganadoras fueron otorgados por esta vía entre el 2012 y el 2017.”¹⁴

Así, “de las 129 mil 411 empresas distintas que han ganado un procedimiento de contratación, las primeras 30 (0.02 por ciento) representan el 20.8 por ciento del total de montos asignados. Los primeros 2 mil 512 (1.9 por ciento) ostentan el 80 por ciento del monto total asignado”.¹⁵ Además, el índice de Riesgos de Corrupción, elaborado por el IMCO, que “evalúa las prácticas de competencia, transparencia e integridad de las unidades compradoras (UC) de las dependencias y/o entidades del gobierno federal para identificar riesgos de corrupción”,¹⁶ arrojó que “las 10 dependencias o entidades más riesgosas son la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Aeropuertos y Servicios Auxiliares, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Coordinación Nacional de Prospera, Liconsa, SA de CV, la Comisión Nacional para el Desarrollo de

los Pueblos Indígenas (CNDPI), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat),”¹⁷ pues, “concentran 286 UC de las 500 más riesgosas. Las primeras cinco: CFE, ISSSTE, IMSS, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y SCT, representan más de la mitad de todo el gasto correspondiente a las contrataciones públicas en el periodo analizado.”¹⁸

Lo anterior muestra que “el riesgo de corrupción es alarmante y no existe una tendencia que pueda sugerir un cambio en las prácticas”,¹⁹ es decir, “la falta de competencia y la falta de transparencia son la norma, además de existir una preocupante y pobre rendición de cuentas”,²⁰ por lo que el IMCO propone -entre otras cosas- lo siguiente:²¹

-Crear una Ley General de Compras Públicas;

-Desarrollar una plataforma digital nacional de contrataciones públicas que sea de uso obligatorio, tanto para la federación como para los estados, desde la planeación, licitación, ejecución y auditoría. La plataforma debe ser completamente transaccional y transparente;

-Una nueva ley de obra que se apeguen a los estándares internacionales, eliminen excepciones, establezcan procedimientos más sencillos y eficientes, y regulen la planeación y la ejecución de manera integral;

-Eliminar el uso de efectivo en transacciones gubernamentales. El efectivo no deja registro electrónico y por ende es poco fiscalizable; y,

-La creación del Instituto Nacional de Política de Contrataciones Públicas. Encargado de la planeación a mediano y largo plazo, así como de generar políticas que ayuden a utilizar de mejor manera los recursos y que promuevan alternativas con el uso de la tecnología.

A fin de retomar las referidas propuestas, se considera necesario adicionar una fracción XXXI, recorriendo la subsecuente, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para facultar al Congreso de la Unión para expedir una Ley General de Compras Públicas, que establezca los principios y bases en materia de contratación pública para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción; y, reformar el artículo 134, para la creación del Instituto Nacional de Política de Contrataciones Públicas, para desarrollar una plataforma digital nacional de contrataciones públicas, y, para eliminar el uso de efectivo en transacciones gubernamentales.

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de contratación pública

Único. Se reforma el artículo 134; y, se adiciona una fracción XXXI, recorriendo la subsecuente, del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. ... XXX.

XXXI. Para expedir la Ley General de Compras Públicas, que establezca los principios y bases en materia de contratación pública para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces , entre otras cosas, para prevenir la corrupción; y,

XXXII. [...].

Artículo 134. [...].

[...].

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, **se llevarán a cabo únicamente** 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. **Queda prohibido el uso de dinero en efectivo en transacciones gubernamentales.**

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, **la Ley General de Compras Públicas establecerá** 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.

La Federación contará con un Instituto Nacional de Política de Contrataciones Públicas, organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de la planeación de las compras públicas a mediano y largo plazo, de la Plataforma Digital Nacional de Contrataciones Públicas, así como de generar políticas que ayuden a utilizar de mejor manera los recursos y que promuevan alternativas con el uso de la tecnología, en los términos que establezca la Ley General de Compras Públicas. El Instituto deberá elaborar, a partir de las bases de datos con que cuente, un índice de Riesgos de Corrupción, a fin de evaluar las prácticas de competencia, transparencia e integridad de las Unidades Compradoras de las dependencias y/o entidades de los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para identificar riesgos de corrupción.

El organismo autónomo previsto en este artículo, se regirá por la Ley General de Compras Públicas que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases y principios generales. En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Los acuerdos, criterios, recomendaciones, programas de planeación, políticas y demás resoluciones que tome el Instituto, respecto de la planeación, publicitación, transparencia y rendición de

cuentas, materia de contratación pública, son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

El Instituto Nacional de Política de Contrataciones Públicas se integra por cinco Consejeros. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Consejero que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la Secretaría de la Función Pública, y con las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, las entidades federativas, a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, con el objeto de fortalecer la evaluación, la fiscalización y la rendición de cuentas del Estado mexicano materia de contratación pública.

La Plataforma Digital Nacional de Contrataciones Públicas será de uso obligatorio para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, desde la planeación, licitación, ejecución y auditoría. Dicha plataforma será transaccional, estandarizada, confiable, transparente, interconectada a otros sistemas y amigable al usuario.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo, a la **Ley General de Compras Públicas** y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

[...].

[...].

[...].

[...].

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir en ciento veinte días naturales la Ley General de Compras Públicas, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Decreto, y que se apegue a los estándares internacionales; elimine excepciones a la licitación pública, esto implica que debe limitar la adjudicación directa de manera adecuada; establezca procedimientos sencillos y eficientes; y regule la planeación y la ejecución de manera integral.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá expedir en ciento veinte días naturales, una nueva Ley de Obras Públicas, que se adecue a lo dispuesto en el presente decreto.

Quinto. Los Congresos de las entidades federativas deberán adecuar y homologar su normativa en materia de contratación pública, a lo dispuesto en el presente decreto.

Notas

1 Índice de Percepción de la Corrupción 2005, *Transparency International*. La coalición contra la corrupción, disponible en:

<https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2012/08/%C3%8Dndice-de-la-Percepci%C3%B3n-de-la-Corrupci%C3%B3n-2005.pdf> (consultado el 31 de mayo de 2018).

2 Índice de Percepción de la Corrupción 2014, *Transparency International*. La coalición contra la corrupción, disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (consultado el 31 de mayo de 2018).

3 Índice de Percepción de la Corrupción 2017, *Transparency International*. La coalición contra la corrupción, disponible en: https://transparencia.org.es/wpcontentluploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf (consultado el 31 de mayo de 2018).

4 Ídem.

5 Zaid, Gabriel, “Saneamiento gradual”, *Letras Libres*, disponible en:

<http://www.letraslibres.com/mexico-espana/saneamiento-gradual> (consultado el 31 de mayo de 2018).

6 Ídem.

7 Ídem.

8 Ídem.

9 Azuela, Antonio (coord.) “Las compras del gobierno: datos blandos, percepciones duras”, *El Colegio de México, Foro Internacional*, Vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre, México, Distrito Federal, 2007, pp. 1002-1007.

10 *Transparencia, objetividad y competencia en las contrataciones públicas: evaluación legal en el gobierno federal, en el Distrito Federal y en el estado de Puebla sobre el cumplimiento del artículo 9o. de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013, p. 126. Disponible en:

<https://www.unodc.org/documents/mexico/publications/TransparenciaPublicas.pdf> (consultado el 31 de mayo de 2018).

11 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, disponible en: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf (consultado el 31 de mayo de 2018).

12 Alcázar, Fernando, “¿Cuál es el panorama de las compras del gobierno federal?”, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/panorama-las-comprasdel-gobierno-federal> (consultado el 31 de mayo de 2018).

13 ídem.

14 ídem.

15 ídem.

16 ídem.

17 ídem.

18 ídem.

19 ídem.

20 ídem.

21 Vid., Alcázar, Fernando, “¿Cuál es el panorama de las compras del gobierno federal?”, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/panorama-las-comprasdel-gobierno-federal> (consultado el 31 de mayo de 2018); e, “índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas”, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en: <https://imco.org.mx/articulo-es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contratacionespublicas/> (consultado el 31 de mayo de 2018).

Diputados Jorge Álvarez Máynez, Germán Ralis Cumplido (rúbrica), Macedonio Salomón Tamez Guajardo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 13 de 2018.)