



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE INGENIERÍA

**APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA
EN OBRA PÚBLICA**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE: INGENIERO CIVIL.

**PRESENTA:
Felipe Mejía Ortega**

**DIRECTOR DE TESIS:
M.I. Héctor Sanginés García**

MÉXICO, D.F. AGOSTO 2014





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres Felipe Mejía Lara (Q.E.P.D.) y Ángeles Ortega Luna por traerme a este mundo y por sus enseñanzas con el ejemplo, para superar las adversidades.

A mi hermana Isabel Mejía Ortega por su valioso apoyo en los momentos más difíciles de mi vida y por su insistencia para buscar y encontrar opciones de titulación.

A mi Director de Tesis M.I. Héctor Sanginés García por su paciencia, comprensión y eficiente dirección para concluir el trabajo.

A la Psicóloga Sandra Chávez Margallón por su orientación y apoyo para tomar la decisión de iniciar este trabajo.

A la Auditoria Superior de la Federación, en especial al Ing. Carlos Adrian Quevedo Director de Auditoría 1 y al Sr. Leobardo Padua Monrroy por las facilidades otorgadas para obtener material de apoyo.

A mi amigo Adrian Valenzuela Plata por su valiosa ayuda para realizar los elementos gráficos.

TEMA: “APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA EN OBRA PÚBLICA”

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA .	13
I.1 PLANEACIÓN GENERAL	13
I.2 PLANEACIÓN ESPECÍFICA	14
CAPÍTULO II	
APLICACIÓN DE LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA .	.15
I.1 PROCESO DE LA OBRA PÚBLICA15
II.2 PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA	16
II.2.1 CONOCIMIENTO GENERAL	17
II.2.2 ORGANIZACIÓN	18
II.2.3 POLÍTICAS BASES Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA	19
II.2.4 PLANEACIÓN	20
II.2.5 PROGRAMACIÓN	21

II.2.6 LICITACION PÚBLICA	22
II.2.7 EXCEPCIONES A LA LICITACIÓN PÚBLICA	23
II.2.8 CONTRATACIÓN	24
II.2.9 EJECUCIÓN.	25
II.2.10 INSPECCION FISICA DE LOS TRABAJOS	26
II.2.11 BITACORA	27
II.2.12 ESTIMACIONES Y PAGOS	28
II.2.13 AJUSTE DE COSTOS	29
II.2.14 RECEPCIÓN DE LOS TRABAJOS	30

CAPÍTULO III

INFORME DE RESULTADOS

III.1 ESTRUCTURA DEL INFORME DE AUDITORÍA.	31
III.2 CONTENIDO DEL INFORME DE AUDITORÍA.	31

IV. CONCLUSIONES. 37

BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS 47

I. INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo tan complejo, disperso y dinámico, en el que de manera continua se observan múltiples procesos de cambio, particularmente la trilogía: ciencia, tecnología e innovación ha experimentado un desarrollo espectacular.

El conocimiento se duplicó por vez primera en 1750, por segunda vez en 1900, por tercera vez a mediados del siglo XX y se estima que al término del siglo XX se duplicará cada 15 años; la ciencia ha logrado avances insólitos y significativos en el ámbito de los fenómenos físico-químicos, biológicos y sociales; cada día nos sorprendemos con la aparición de nuevos aparatos, dispositivos, equipos, herramientas, maquinas e incluso robots, que son construidos para facilitar las tareas, acciones, operaciones y comunicaciones del ser humano; el contexto mundial, exhibe como característica fundamental el carácter global de los mercados mundiales, a través de interacciones más intensas y más complejas con la sociedad mundial y con el entorno físico.

En este sentido la Obra Pública también ha experimentado cambios drásticos, los proyectos son cada día más amplios y ambiciosos y por ende reclaman mayor aplicación de los fondos públicos. Adicionalmente la participación de la mayoría de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en materia de Obras Públicas dio un giro significativo, pues hasta los años ochenta las ejecutaban por Administración Directa, con recursos propios (personal, maquinaria y equipo de construcción), sin embargo hoy día contratan la ejecución de los trabajos de Obras Públicas, la Supervisión de las mismas, la verificación y el control de la Supervisión, y la verificación de la Calidad de las Obras.

Así resulta indispensable contar con mejores sistemas de control y evaluación, que permitan detectar oportunamente desviaciones entre lo planeado y lo ejecutado, que la aplicación de fondos se haga con apego a lo presupuestado, con la claridad y transparencia en su aplicación y se aumente el grado de eficiencia y eficacia de los mismos, además que se cumpla con la serie de requisitos, condiciones, parámetros y calidad establecidos en el contrato.

La auditoría de la Obra Pública es la herramienta idónea para alcanzar estos propósitos, por ello el presente estudio aborda la aplicación de los procedimientos de auditoría a las Obras Públicas en las que incide la obra de ingeniería civil, contemplando los siguientes capítulos: Planeación de la Auditoría de las Obras Públicas, Aplicación de la Auditoría de Obras Públicas, Informe de Resultados y Conclusiones.

El marco de referencia pretende encuadrar el estudio en la vertiente teórica conceptual y la normativa, esto es avanzar de lo general a lo particular partiendo del concepto del proceso administrativo hasta el de auditoría, sus tipos y en especial la auditoría de Obras Públicas, los objetivos de esta última y las cualidades del auditor de Obra Pública, también se enuncia la serie de normas que regulan las Obras Públicas en nuestro país.

En todo trabajo, proyecto o actividad, el primer paso lo constituye la planeación, por tanto en el capítulo relativo a la Planeación de Obras Públicas se definen los preparativos, el enfoque y alcance, así como el programa de auditoría a realizar, entre más definida y exhaustiva, mayor será el éxito de la auditoría; esta se divide en planeación general y planeación específica

En el capítulo de Aplicación de la Auditoría de la Obra Pública, se describen los procedimientos de auditoría, incluyendo los trabajos de campo y de gabinete; el examen y revisión de: el cumplimiento del diseño y especificaciones técnicas de la Obra Pública, de la justificación y resultados de modificaciones al proyecto, de la justificación del costo de la inversión y sobre todo del cumplimiento de los objetivos del proyecto.

El capítulo de Informe de Resultados contempla el documento que se emitirá y en el que aparecen los resultados del control externo de conformidad con los objetivos de la auditoría, estableciendo los hallazgos encontrados, así como de los comentarios, conclusiones y recomendaciones.

Finalmente en el capítulo de Conclusiones, se describen los comentarios a los que se llegó en el presente estudio.

OBJETIVOS.

Realizar un ejercicio de aplicación del proceso y metodología de auditoría a las entidades de la administración pública federal, responsables de planeación, organización, dirección y control de proyectos de obras públicas.

Establecer una guía y orientación metodológica a los profesionales de la Ingeniería Civil que deseen convertirse en Auditores de Obra Pública en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para un caso práctico.

MARCO DE REFERENCIA

La Administración se encuentra presente o se da casi en la totalidad de las actividades humanas, de ahí su importancia y trascendencia. En el mundo actual, se identifica como uno de los sistemas organizativos más importantes al administrativo, que se compone de grupos de seres humanos como elementos unitarios y en los que cada uno de esos grupos se especializa en cierta clase de trabajo. Existen diversas definiciones de Administración, para efectos del presente trabajo tomaremos la siguiente:

Es un proceso distintivo que consiste en planear, organizar, ejecutar y controlar, desempeñado para determinar y lograr los objetivos manifestados, mediante el uso de seres humanos y de otros recursos.

Entenderemos por proceso administrativo, el conjunto de fases o etapas sucesivas, mediante las cuales se lleva a cabo la administración, que se encuentran interrelacionadas y forman un proceso integral.

No existe una coincidencia, entre los teóricos de la Administración en cuanto a las fases o etapas. A continuación se muestra un cuadro resumen, según el teórico en turno.

TEÓRICO \ ETAPAS	PREVISIÓN	ORGANIZACIÓN	COMANDO	COORDINACIÓN	CONTROL	PLANEACIÓN	INTEGRACIÓN	DIRECCIÓN	EJECUCIÓN
HENRY FAYOL	X	X	X	X	X				
G. R. TERRY		X			X	X			X
JAMES A. F. STONER		X			X	X		X	
KOONTZ & O'DONNELL		X			X	X	X	X	
BURT K. SCANLAN		X			X	X		X	
JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ ARENA					X	X			
AGUSTÍN REYES PONCE	X	X			X	X	X	X	

LA FUNCIÓN CONTROL

Del cuadro anterior, se observa que el Control de manera común la incluyen todos los teóricos.

También se dan diversas interpretaciones a esta función, por lo que resulta necesario partir de un concepto, que para el presente estudio, será:

Función mediante la cual se compara lo que “es” contra lo que “debe ser” y se emite un juicio de valor, es decir, se confronta el resultado que se obtiene de un acto o acción contra lo establecido en las normas y la planeación.

CONCEPTO DE AUDITORÍA

Al revisar varios textos en la materia e incluso varios diccionarios, se observa que no existe una definición clara de lo que debemos entender por auditoría y mucho menos un significado semejante al concepto que como tal existe en la práctica.

Debido a ello y con la finalidad de establecer con un concepto de referencia, adoptaremos el siguiente: Es la revisión y examen de una función, cifra, proceso o reporte, efectuados por personal especializado en el ramo e independiente a la operación, para apoyar la función ejecutada.

En este sentido la auditoría constituye un tipo especial de control.

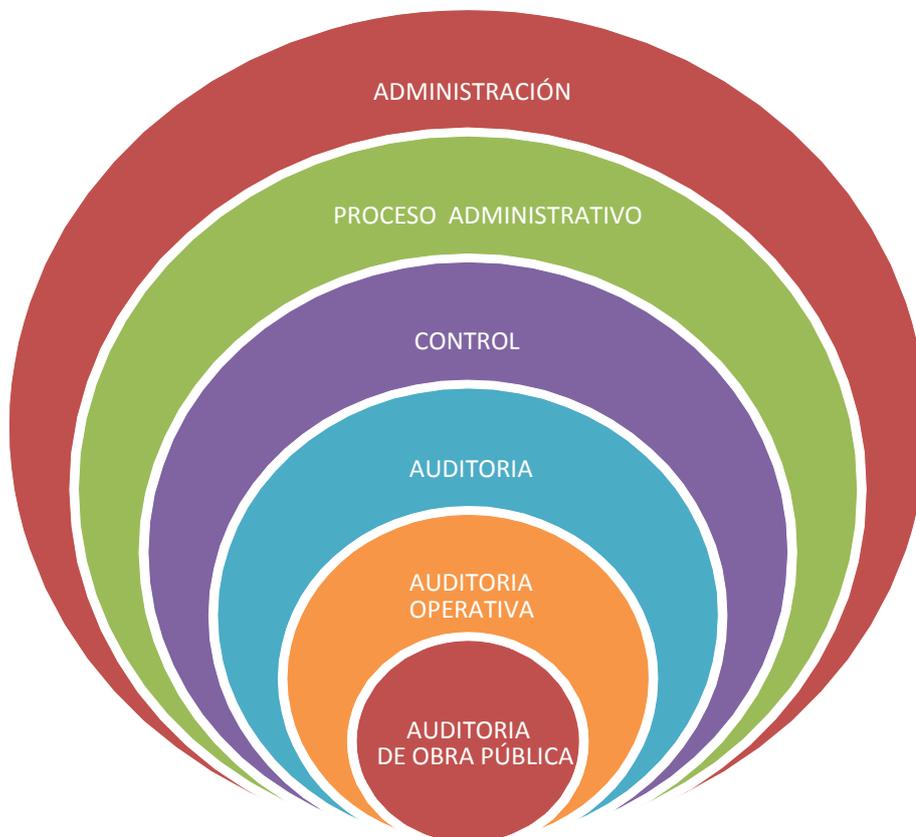
TIPOS DE AUDITORÍA

Como función, se clasifica e identifica de varias maneras, siendo las más usuales.

- 1.- Por su ámbito: Interna y Externa
- 2.- Por su competencia: Privada y Gubernamental
- 3.- Por su tipo: Financiera, Operacional, de Resultados de Programas, Administrativa y de Legalidad.

AUDITORÍA DE OBRAS PÚBLICAS

La auditoría de obras se considera como una especialidad de la Auditoría Gubernamental y privada y la podemos definir como sigue: “Examen profesional, objetivo y sistemático de las operaciones de una entidad Pública, grupo de entidades similares o un sector de la administración Pública, y también privada que realizan la planeación, organización, dirección y control de proyectos de obras Públicas y privadas, a fin de efectuar una evaluación posterior e independiente que permita determinar el grado de eficacia, eficiencia, economía y transparencia de la utilización de los recursos asignados”.



OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA DE OBRAS PÚBLICAS.

Dentro de los objetivos que se persiguen en la auditoría de obras Públicas están los siguientes:

- Determinar el grado de eficiencia, economía y eficacia en la utilización de los recursos materiales y financieros durante la planeación, ejecución y operación del proyecto.

- Establecer la coherencia entre el proceso previo a la construcción (etapa de preinversión y posteriores) e inversión, con relación a los objetivos inicialmente previstos y los resultados alcanzados.

- Verificar el cumplimiento de objetivos y programas propuestos en la planeación del proyecto mediante la constatación del cumplimiento del diseño y las especificaciones técnicas, así como de la razonabilidad y oportunidad de las modificaciones aprobadas con relación a los objetivos contractuales.

- Aumentar la eficacia de los sistemas de administración y de los controles internos implantados, estableciendo la manera de cómo los responsables de planeación, organización, dirección y control de los proyectos y los titulares de las dependencias y entidades públicas cumplan con sus obligaciones.

- Mejorar la pertinencia, oportunidad, confiabilidad y razonabilidad de la información gerencial analizando si es acorde con los objetivos trazados y permite la toma de decisiones a favor de una gestión transparente.

- Determinar si los sistemas de supervisión y fiscalización de los proyectos operan o lo han hecho adecuadamente, en orden al cumplimiento de los objetivos de las dependencias o entidades Públicas.

CUALIDADES DEL AUDITOR DE OBRA PÚBLICA

La auditoría de obra pública con anterioridad era un trabajo exclusivo del Contador Público, sin embargo debido a la complejidad y técnica que se aplican en la construcción de obras, hizo necesario integrar un equipo multidisciplinario con especialistas de amplia experiencia, que permitirá profundizar en el análisis y fundamentar con mayor consistencia y solidez los resultados de la revisión.

Así el grupo lo conforman especialistas de las siguientes áreas:

Ingeniería y Arquitectura.- Para la revisión de las etapas de planeación, dirección, realización de las obras en general.

Contaduría.- Para la revisión de las operaciones financieras y presupuestales de la obra y la comprobación de los registros.

Derecho.- Para la revisión de la aplicación de disposiciones legales, que regulen las diferentes etapas de la obra.

Adicionalmente se puede acudir a especialistas del ámbito técnico: Calculistas, especialistas (topógrafo, estructurista, hidráulicos, constructores, analistas de precios, etc.)

Todo personal que participe en la auditoría de obras públicas, debe conocer y ajustarse a las Normas Generales de Auditoría Pública, así mismo a los procedimientos y lineamientos expedidos por el órgano fiscalizador correspondiente.

Dentro de las cualidades que debe reunir el auditor de obras públicas están las siguientes:

Entrenamiento técnico y capacidad profesional.- Persona que posea un título profesional legalmente expedido y reconocido y que tenga entrenamiento técnico adecuado y capacidad profesional en el ámbito de la obra pública y como auditor.

Cuidado y diligencia profesional.-Ejercitar cuidado y diligencia razonables en la realización de su examen y preparación de su dictamen o informe.

Independencia.- Mantener una actitud de independencia mental en todos los asuntos relativos a su trabajo profesional.

Capacidad de realización.- Que implica elaboración de planes, determinación de tareas, valoración de dificultades, solución a las mismas y ejecución del trabajo.

Capacidad física.- Que requiere esfuerzo de más a menos resistencia.

Capacidad psíquica.- Que requiere esfuerzo de observación y esfuerzo de abstracción.

CAPITULO I

PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA DE OBRA PÚBLICA

En esta parte se llevarán a cabo los preparativos y se tratará de obtener la mayor cantidad de información relevante sobre el (los) proyecto(s) de obra Pública por auditar, procediendo a su estudio y análisis, con objeto de conocer, comprender y determinar las actividades que se realizarán en la auditoría.

I.1.- PLANEACIÓN GENERAL.

Ésta implica:

- a) Autorización de la auditoría.- Se inicia con la decisión de llevar a cabo la auditoría o con la firma de un contrato con una firma de Contadores Independientes y se autoriza mediante un oficio de presentación y una credencial expedida para el efecto por el órgano de fiscalización correspondiente.
- b) Revisión interna de antecedentes.- Se hará una revisión del material documental disponible, considerando los siguientes aspectos: expedientes de auditoría; revisión y acceso de datos en línea de obras en ejecución, fondos presupuestarios asignados y su ejercicio y control; solicitud de información sobre exclusión de procedimientos o autorizaciones para contrataciones directas , impugnaciones de procesos, tramitadas por la Secretaria de la Función Pública, y la preparación y presentación de requerimientos preliminares de información (referencia de la obra, descripción, fuentes de financiamiento, presupuesto autorizado, presupuesto ejercido, fecha de inicio, fecha de finalización, garantías, % de avance de obras en proceso, ubicación de la obra, tipo de contratación y existencia de expediente.
- c) Resumen de la planeación general.- Con base en el estudio preliminar se determinará y designará al equipo de auditoría participante y se hará un resumen que contempla: el tipo de auditoría, objetivos, personal designado, tiempo y costo de la auditoría, calendario de ejecución, fechas estimadas de cumplimiento e incluyendo las firmas de auditor encargo, supervisor, etc.

I.2 PLANEACIÓN ESPECÍFICA

Aquí se desarrollara la estrategia y planeación detallada del trabajo a realizar, contemplando los aspectos siguientes:

- a) El jefe del grupo de auditoría elaborará el oficio de planeación en el que se incluya toda la información requerida, con base en el conocimiento de la dependencia o entidad a ser auditada.
- b) Se elaborará la programación de actividades (gráfico de Gant o PERT) y el cálculo del presupuesto aproximado.

El auditor que realizará la auditoría, programará las actividades, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

Reconocimiento general de la obra (estudio general); inventario de información; evaluación del control interno; determinación del Alcance; evaluación de riesgo y el programa de auditoría.

CAPÍTULO II

APLICACIÓN DE LA AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS.

En esta parte se ejemplifica la aplicación de los procedimientos de auditoría, tomando como referencia el proceso de la obra pública y como hilo conductor la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, así mismo en lo que corresponda al caso práctico de la Obra Monumento Bicentenario Estela de Luz, auditoría realizada por la Auditoría Superior de la Federación.

II.1 PROCESO DE LA OBRA PÚBLICA.

Resulta importante definir cuál es proceso y las etapas que cubre la obra pública, de esta manera la aplicación de la auditoría contemplará las características y modalidades de cada fase o etapa, para el presente estudio, se consideran las siguientes:



La prefactibilidad incluirá un estudio inicial de los aspectos más relevantes, con base en las ideas generales planteadas para alcanzar determinados objetivos.

La factibilidad, integra el conjunto de antecedentes y datos que permitan demostrar la viabilidad del proyecto desde el punto de vista: técnico económico, financiero, político y social, evaluando las ventajas y desventajas que ofrece el sistema a realizar.

El Diseño contempla la elaboración detallada del proyecto definitivo, es la representación gráfica y escrita de la obra que se piensa ejecutar.

El Financiamiento, se refiere a los estudios financieros que implican la ejecución del proyecto y definir las fuentes de financiamiento externo e interno estableciendo en forma documentada la seguridad del flujo de fondos necesarios.

Modalidad de ejecución, implica decidir si la construcción del proyecto será ejecutada mediante administración directa o por contrato u otra modalidad permitida legalmente, basándose en el estudio comparativo de las alternativas.

Contratos, se refiere a la revisión y suscripción de los contratos respectivos para limitar y asegurar que la ejecución del proceso constructivo así como su supervisión, si fuera aplicable, se lleve a cabo en las mejores condiciones de protección para la entidad y el Estado.

Construcción, esta etapa comprende la ejecución de la obra material, debiendo subdividirse en subetapas cuantificadas, considerándose porcentajes, números o fórmulas claras y precisas.

Operación y Mantenimiento, comprende la habilitación y puesta en marcha del proyecto, así como llevar a cabo el mantenimiento de las obras públicas.

II.2 PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

En los siguientes subcapítulos se presentan cuadros del procedimiento de un programa de auditoría a seguir en cada una de las etapas de la obra a auditar. Estos diagramas se explican por sí mismos.

Para apoyar la comprensión de los diagramas, a continuación se expresa el significado de las siglas que aparecen en algunos de ellos:

LOPSRM .- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

RLOPSRM .- Reglamento de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

SFP .- Secretaría de la Función Pública.

LFEP .- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

LGBN .- Ley General de Bienes Nacionales.

LFPRH .- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LOAP .- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

PEF.- Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente al que se audita.

COMPRANET .- Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental sobre Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

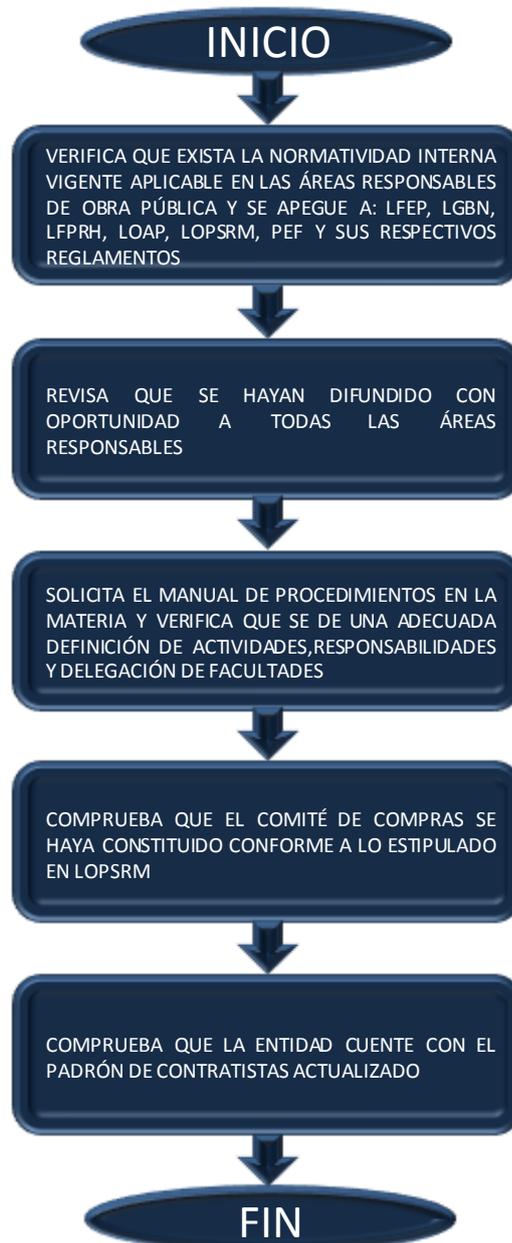
II.2.1 CONOCIMIENTO GENERAL



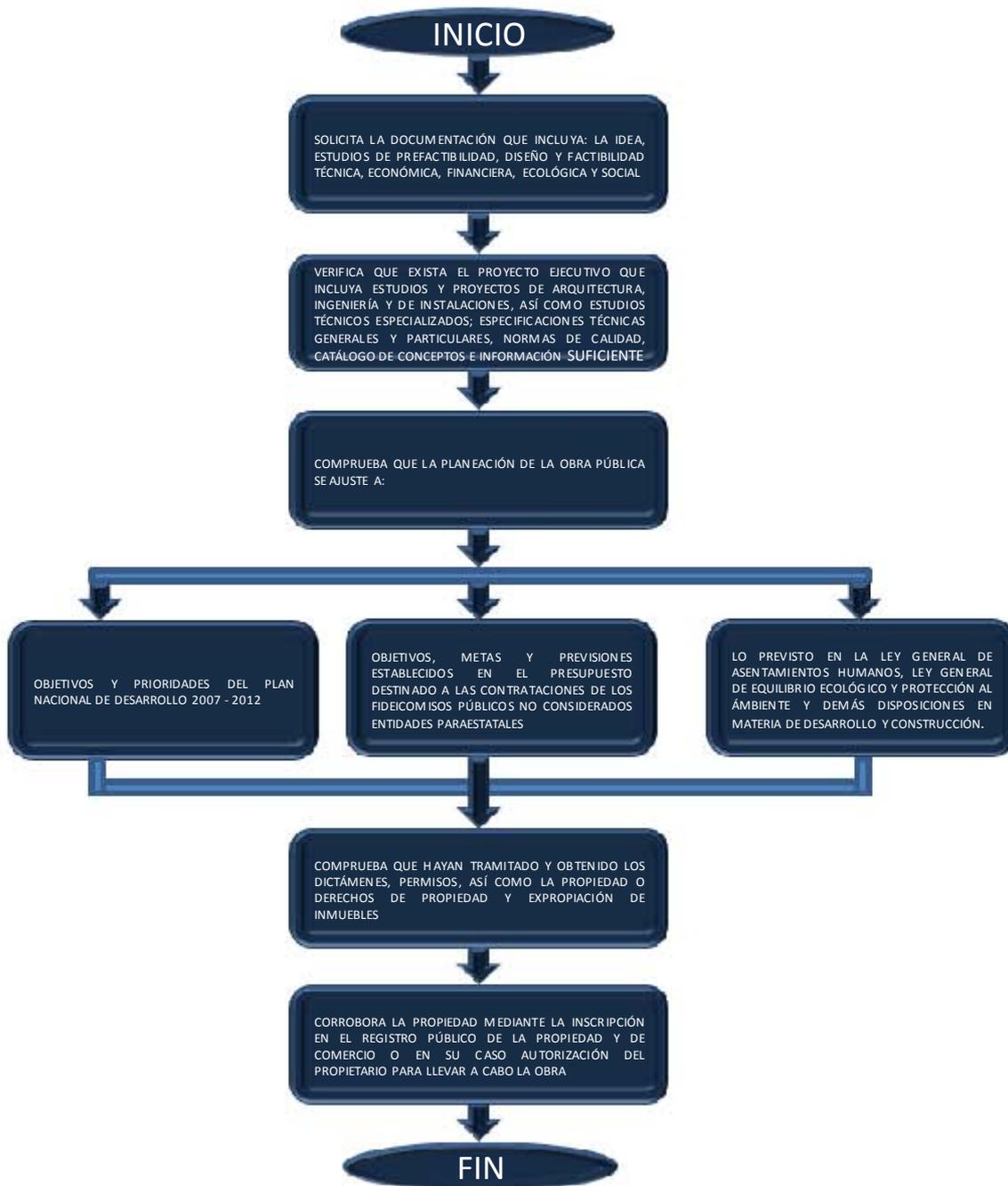
II.2.2 ORGANIZACIÓN



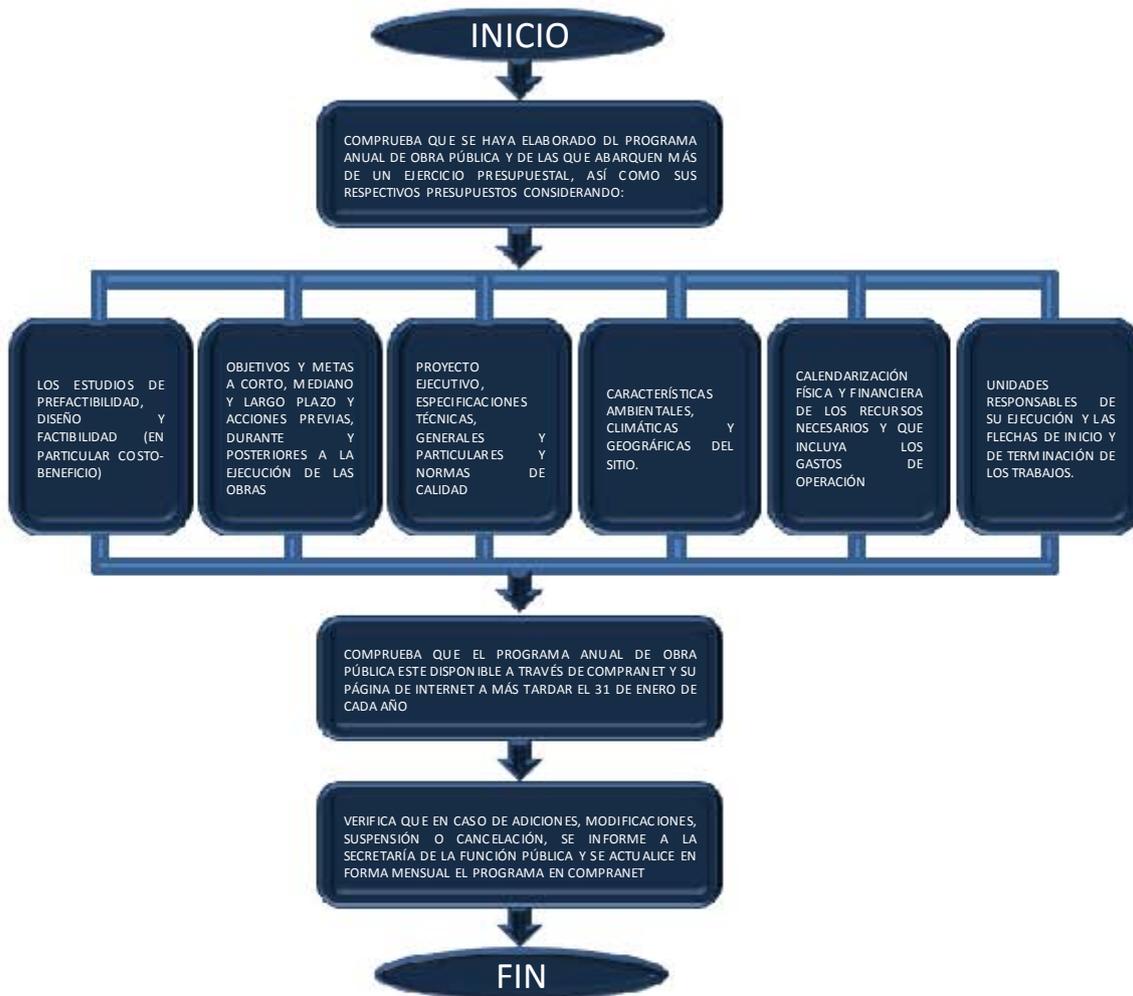
II.2.3 POLÍTICAS, BASES Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS



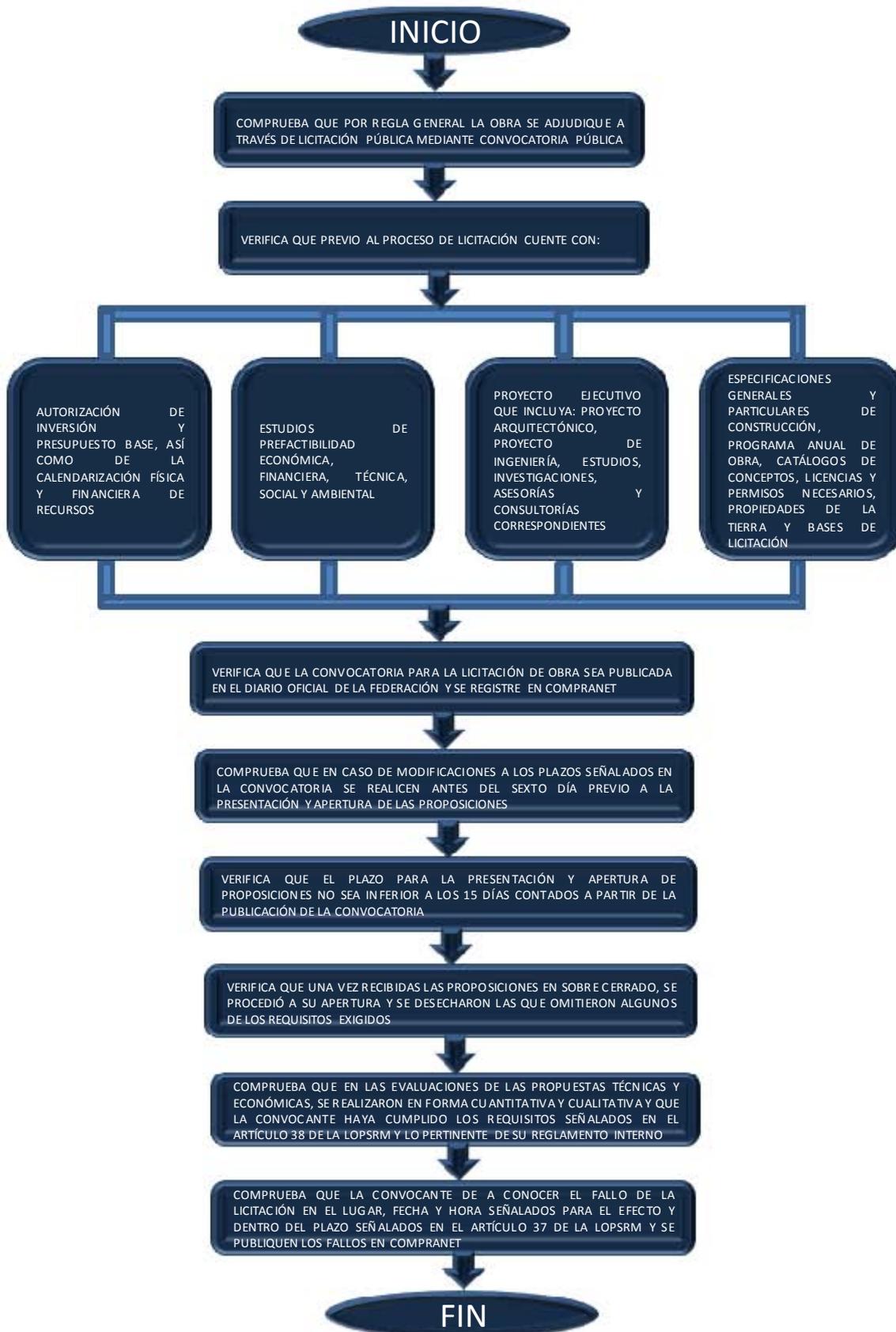
II.2.4 PLANEACIÓN (PREFACTIBILIDAD, FACTIBILIDAD Y DISEÑO)



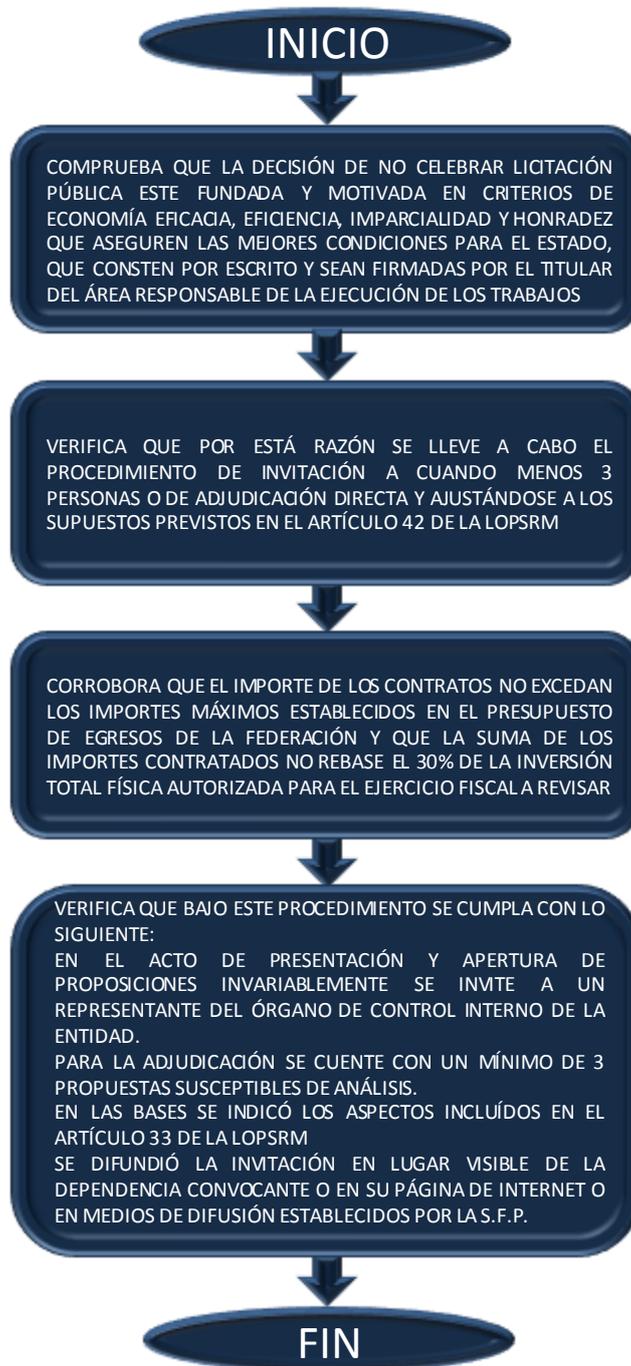
II.2.5 PROGRAMACIÓN



II.2.6 LICITACIÓN PÚBLICA



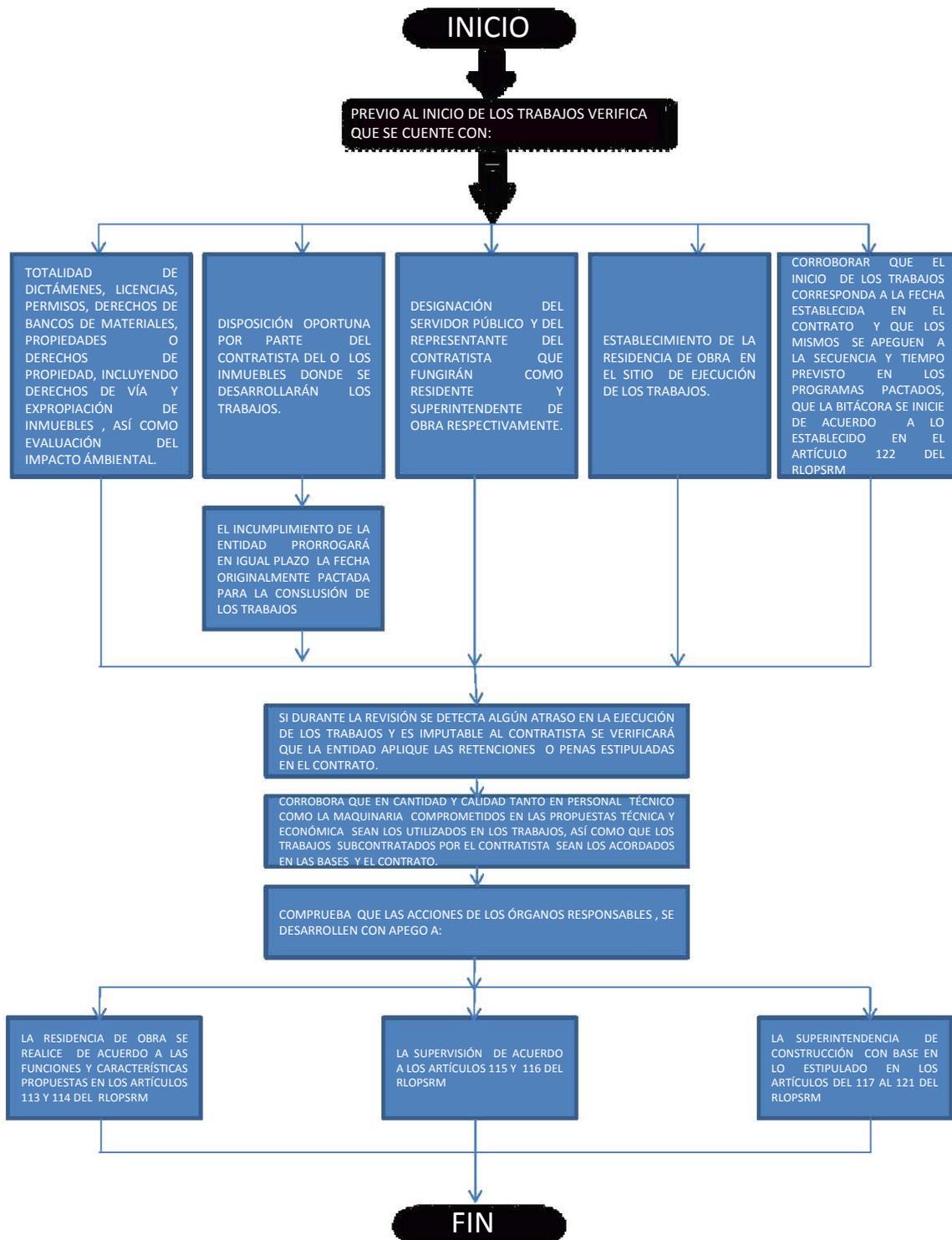
II.2.7 EXCEPCIONES A LA LICITACIÓN PÚBLICA



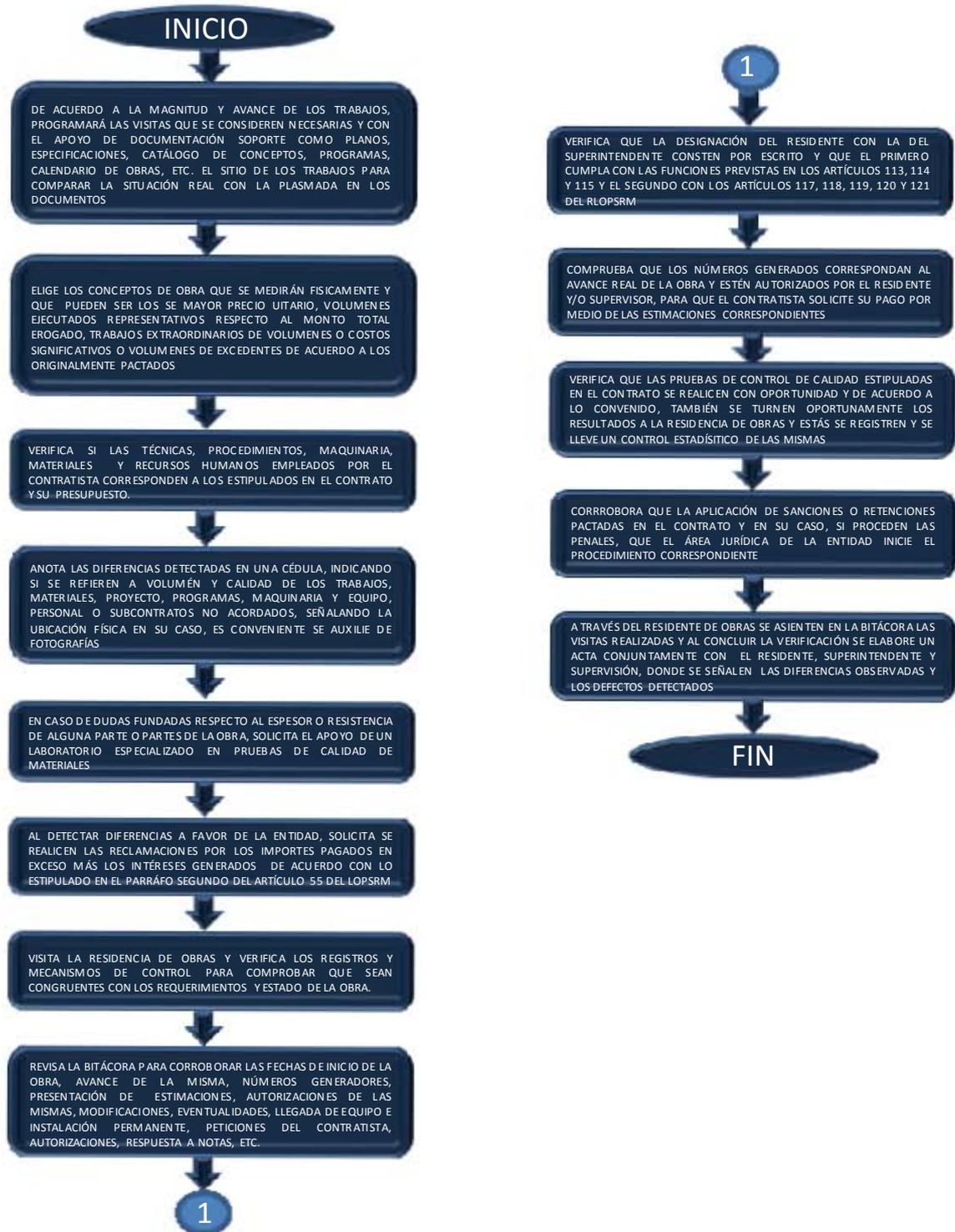
II.2.8 CONTRATACIÓN



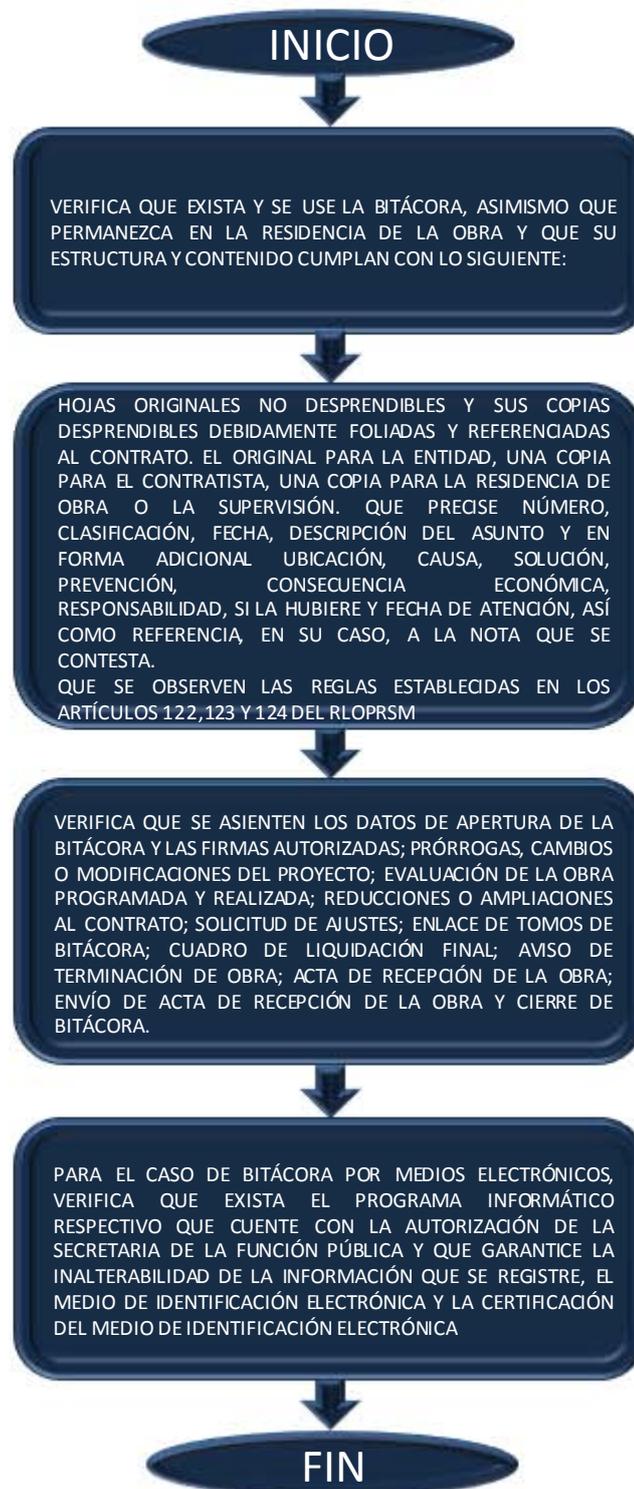
II.2.9 EJECUCIÓN



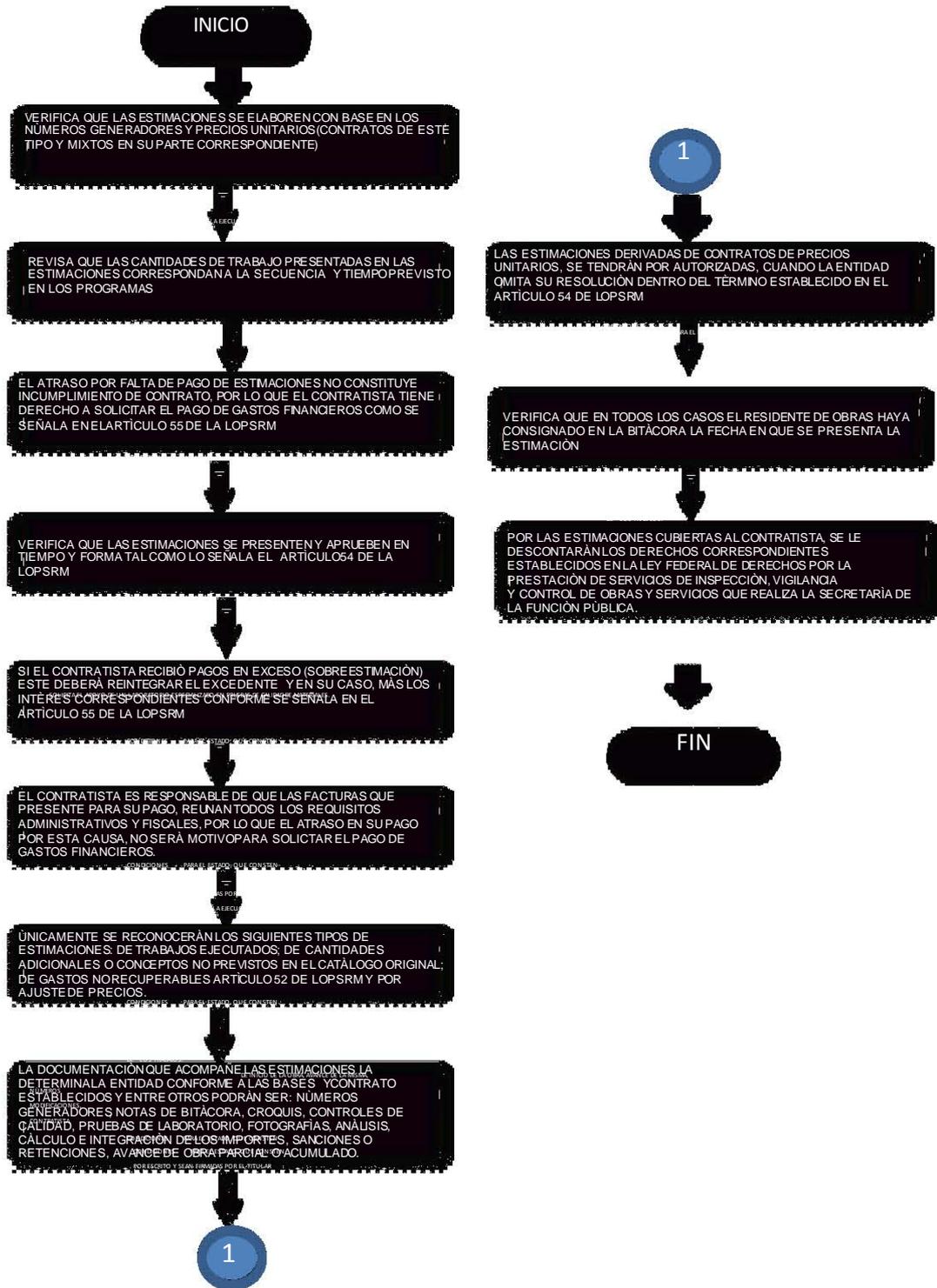
II.2.10 INSPECCIÓN FÍSICA DE LOS TRABAJOS



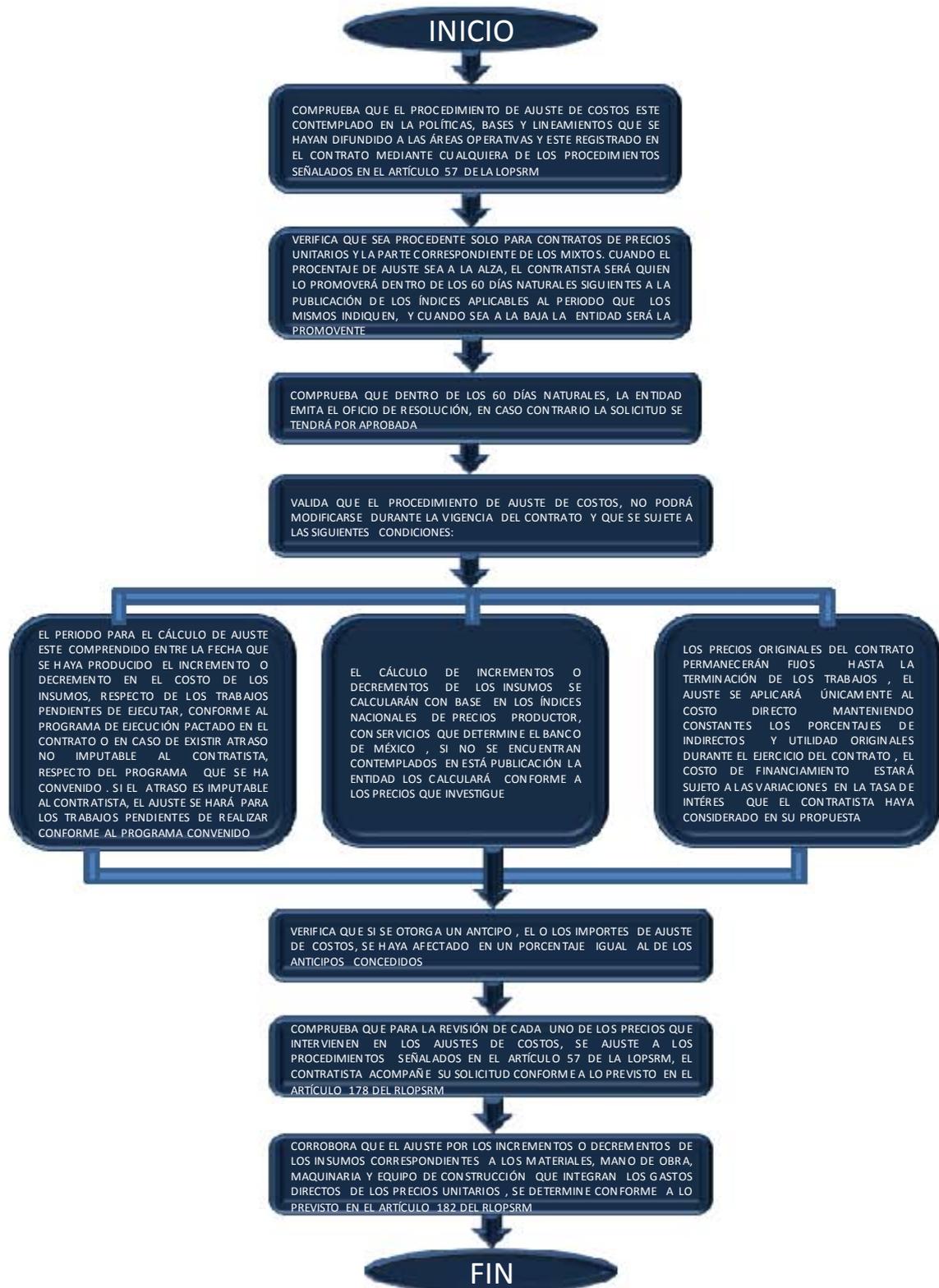
II.2.11 BITÁCORA



II.2.12 ESTIMACIONES Y PAGOS



II.2.13 AJUSTE DE COSTO



II.2.14 RECEPCIÓN DE LOS TRABAJOS



CAPÍTULO III

INFORME DE RESULTADOS

Es el documento donde se plasman los resultados, hechos o hallazgos, las observaciones derivadas de la revisión, las acciones a promover y las conclusiones finales acerca del cumplimiento de metas y objetivos de los programas de inversión sujetos a revisión.

III.1 ESTRUCTURA DEL INFORME

Para la elaboración del informe se considera la siguiente estructura básica:

- 1.- Motivo del examen (criterio de selección)
- 2.- Objetivo
- 3.- Alcance
- 4.- Periodo del examen
- 5.- Antecedentes
- 6.- Resultados
- 7.- Acciones a promover
- 8.- Conclusiones

III.2 CONTENIDO DEL INFORME

III.2.1 Conocimiento General.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario conocer todo el proyecto, sin embargo los entes responsables no tenían ni la más remota idea de la obra a construir y solo mediante acciones improvisadas, desarticuladas y desorganizadas, así como recurriendo a la contratación de terceros para que se encargaran de planear organizar un concurso para generar un anteproyecto de obra y así empezar a avanzar de manera atropellada.

III.2.2 Organización

En la auditoría de la estela de luz fue necesario conocer la organización, identificándose varios entes participantes que van apareciendo conforme avanza el proceso de la obra:

- a) La Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de la Independencia Nacional y del Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana.
- b) El Fideicomiso del Bicentenario.
- c) EL Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (I.N.E.H.R.M.).
- d) Secretaría de la Función Pública.
- e) Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- f) Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO).
- g) I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
- h) FONATUR Constructora, S.A. de C.V.

III.2.3 Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Obras Publicas.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la formulación, desarrollo y difusión de este paquete normativo; en este sentido, se identificó que el Comité Técnico del Fideicomiso Bicentenario era responsable de: Aprobar los pagos de la Comisión Organizadora, elaborar, aprobar y modificar las Políticas, Bases y Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y de obras y servicios relacionados con las mismas.

Por la serie de anomalías que se detectaron y encontraron en subsecuentes etapas, el paquete normativo, se elaboró de manera deficiente y con interpretaciones particulares respecto a las disposiciones legales aplicables como son principalmente la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, esto a pesar de que en el Comité Técnico del Fideicomiso, el Oficial Mayor de la Secretaría de la Función Pública, ocupaba la Presidencia del Comité.

III.2.4 Planeación (Prefactibilidad, Factibilidad y Diseño)

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la ejecución de estos aspectos medulares.

No se partió una idea clara y precisa de la obra a realizar, mucho menos de su cuantificación monetaria, de los estudios técnicos necesarios y del proceso constructivo a desarrollar, amén de que se ignoraron y omitieron los estudios de Prefactibilidad y Factibilidad, de ahí los traspiés que se dieron en la ejecución de la obra y que ésta nunca fuera factible económica, financiera, ecológica y socialmente.

En esta etapa solo se desarrolló una simulación de una licitación pública, al llevar a cabo el Concurso Nacional del Anteproyecto para la construcción del monumento Torre de luz, invitando a 30 arquitectos y 6 despachos de reconocido prestigio, al ganador se le contrató por adjudicación directa, para elaborar el Proyecto Arquitectónico Ejecutivo del Monumento Bicentenario.

No se tomó en cuenta la necesidad, de que previo a la elaboración del Proyecto Ejecutivo, era indispensable efectuar los estudios técnicos indispensables como son: levantamiento topográfico, mecánica de suelos, túnel de viento, mesa vibratoria, etc.

Por otra parte el Proyecto Arquitectónico Ejecutivo que se recibió nunca tuvo el carácter definitivo, pues las partes en que se entregó estuvieron incompletas y nunca fueron revisadas y observadas por especialistas en la materia e incluso el arquitecto proyectista anotó en los planos “no para construcción”

III.2.5 Programación.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la ejecución de estas actividades.

Por las facilidades que se dieron al Fideicomiso Bicentenario, al estarlo dotando ilimitadamente de recursos, sin que los cierres fiscales afectaran la disponibilidad presupuestal, también sin requerirle ninguna justificación de las erogaciones por realizar y mucho menos una fiscalización del gasto, la Comisión Organizadora, el Fideicomiso Bicentenario y el INEHRM, nunca formularon, elaboraron y sometieron a autorización un presupuesto, un programa de obras y un calendario de asignaciones y mucho menos la justificación de la obra.

III.2.6 Licitación Pública.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la ejecución y observación de este procedimiento.

El Comité Técnico del Fideicomiso aprobó la contratación por adjudicación directa de la empresa pública I.I.I., S.A. de C.V. para realizar la construcción del Monumento Bicentenario, con lo cual se evadió aplicar el procedimiento de licitación pública.

III.2.7 Excepciones a la Licitación Pública.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la aplicación correcta de este procedimiento.

En esta parte salió a relucir que no tramitaron y obtuvieron previamente los permisos, licencias y autorizaciones correspondientes, así como el cumplimiento de los ordenamientos de la Ley general de Asentamientos Urbanos, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables.

También que no aseguró de contar con el Proyecto Arquitectónico Ejecutivo completo y definitivo.

Así Banjercito y la empresa I.I.I. Servicios S.A. de C.V., a pesar de que se había autorizado contratar a la empresa I.I.I., S.A. de C.V., celebraron contrato para la coordinación y ejecución de la construcción del espacio Conmemorativo y Monumento Estela de luz por un monto de 393,490.0 miles de pesos (mlp) y un periodo de ejecución del 18 de diciembre de 2009 al 31 de agosto de 2010, sin embargo en las auditorias practicadas a la empresa, ésta carecía de capacidad e infraestructura necesaria para ejecutar la obra.

Por ello y en consecuencia, en enero 2010, el Comité de Obras publicas de I.I.I. Servicios, S.A. de C.V ,dictaminó precedente contratar por el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas para la construcción del Monumento Estela de Luz, lo que puso en evidencia que se trato de una subcontratación al 100% de la obra.

Por si fuera poco, la empresa que resultó electa en fallo PDI/GUTSA, por presentar la oferta más baja, mantenía un historial negativo por irregularidades incurridas y que se tenían registradas en la Secretaria de la Función Pública, también esta empresa subcontrato a su vez diversos trabajos.

III.2.8 Contratación.

En general los contratos signados omitieron clausulas relativas a incumplimientos y retrasos, pero sobre todo el tipo y monto de las penalizaciones; la descripción pormenorizada de la obra y de los trabajos; los planos definitivos y las especificaciones y normas de calidad; las garantías de los anticipos; la calendarización de los trabajos a realizar; los procedimientos para las modificaciones a los contratos y el ajuste de costos y el no respetar totalmente el Proyecto Arquitectónico Ejecutivo.

Estas omisiones propiciaron que con mucha facilidad, se hicieran modificaciones sin contar con la debida justificación y en periodos reducidos de tiempo, como fue el caso del contrato signado por Banjercito y I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., que

experimentó en dos años, cuatro convenios de modificación; de similar manera el contrato celebrado entre I.I.I. Servicios, S.A de C.V. y PDI/GUTSA que en 22 meses tuvo dos convenios de modificación, esto trajo como consecuencia un incremento en el costo original de 192% y un retraso de un año con cuatro meses.

Cabe señalar que no se revisó su estructura y contenido, como tampoco se les dio un cuidadoso y oportuno seguimiento a los contratos.

Algo importante a señalar es que la empresa I.I.I. Servicios S.A. de C.V. no respetó el proyecto arquitectónico ejecutivo e hizo cambios de manera unilateral y discrecional, incluso redujo el área de construcción del proyecto original, sin que esto trajera aparejado una disminución en el costo total de la obra.

III.2.9 Ejecución.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la aplicación correcta de este procedimiento.

Aquí se advirtió la omisión de dictámenes, licencias y permisos indispensables y previos para iniciar la obra, así como los estudios de impacto ambiental.

También que las acciones de supervisión, control y seguimiento de los trabajos de la obra, brillaron por su ausencia, pues los atrasos e incumplimientos fueron frecuentes y significativos.

III.2.10 Inspección Física de los trabajos.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la aplicación correcta de este procedimiento

En esta parte se detectaron desviaciones respecto al proyecto ejecutivo como el disminuir las áreas de construcción y establecer trabajos adicionales.

III.2.11 Bitácora.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la aplicación correcta de este instrumento de registro.

La Auditoría Superior de Federación hizo una observación en cuanto a la necesidad de utilizar la bitácora para registrar todos los hechos y situaciones relevantes de la obra, con base en esto se corrigió el proceder.

III.2.12 Estimaciones y pagos.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la aplicación correcta de este procedimiento.

Este proceso fue aplicable sólo para PDI/GUTSA cuyo contrato se realizó bajo la modalidad de precios unitarios, efectuándose pocas estimaciones, ya que los anticipos fueron significativos.

En algunos casos I.I.I. Servicios S.A. de C.V. retuvo los pagos, por lo que se generó una observación de la Auditoría Superior de la Federación.

III.2.13 Ajuste de Costos.

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la aplicación correcta de este procedimiento.

A pesar de que el contrato signado por Banjercito y I.I.I.Servicios S.A. de C.V. no sufrió alteración alguna, el tipo de acero y su precio, se cambio de manera anómala y sin ningún fundamento, autorizándose un precio extraordinario superior al de concurso hasta en dos ocasiones lo que genero un sobreprecio en el acero inoxidable, traduciéndose en un pago injustificado de 191, 410.2. mlp.

III,2.13 Recepción de los trabajos..

En la auditoría de la estela de luz fue necesario verificar la aplicación correcta de este procedimiento.

La recepción de los trabajos, se hace de manera tardía con más de 15 meses después de la fecha prevista originalmente.

Para poder apreciar en forma amplia y detallada como se genera, estructura y elabora un informe de resultados, ver el anexo 2, Informe Sobre la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz 2009-2011 realizado por la Auditoría Superior de la Federación, así mismo consultar los informes de auditoría que se indican el bibliografía

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

De lo tratado en los capítulos anteriores, se obtienen las siguientes conclusiones:

a) La auditoría es la revisión y examen de una:

- función
- cifra
- proceso
- reporte

Efectuados por personal especializado en el ramo e independiente a la operación, para apoyar la función ejecutada.

b) La auditoria es un tipo de control a posteriori

c) Se presentaron los resultados, hechos, hallazgos, y las observaciones derivadas de la revisión, las acciones a promover y las conclusiones finales acerca del cumplimiento de metas y objetivos de los programas de inversión sujetos a revisión.

La Auditoría de Obra Pública corresponde al tipo de auditoría operativa.

En la tabla siguiente se presenta las conclusiones de los aspectos críticos que deben cuidar tanto las dependencias y entidades gubernamentales como las empresas o los contratistas que participan en la obra pública y que son auditables.

ASPECTOS CRÍTICOS

ASPECTO	TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD	CONTRATISTA EMPRESA CONSTRUCTORA
* JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	X	-
* ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD ECONÓMICA, FINANCIERA, TÉCNICA, SOCIAL DEL PROYECTO	X	-
*PROYECTO ECOLÓGICO	X	-
*LICENCIAS, PERMISOS Y AUTORIZACIONES SOBRE PROPIEDAD DEL TERRENO BANCO DE MATERIALES DEL PROYECTO DE LA OBRA	X	-
*PROYECTO EJECUTIVO QUE INCLUYA PROYECTO ARQUITECTÓNICO, PROYECTO DE INGENIERÍA, ESTUDIOS ESPECIALIZADOS (MECÁNICA DE SUELOS, TÚNEL DE VIENTO, TOPOGRÁFICOS, ETC.	X	-
*PRESUPUESTO AUTORIZADO	X	-
*BASES DE LICITACIÓN AMPLIAS, CLARAS Y PRECISAS	X	-
*CUMPLIMIENTO ESTRICTO DE PASOS Y TIEMPOS EN LA CONVOCATORIA, RECEPCIÓN, ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y FALLO DE PROPUESTAS.	FORMULACIÓN	CUMPLIMIENTO
* CONTRATACIÓN SUFICIENTE, AMPLIA, CLARA Y PRECISA Y EN TIEMPO.	ESTABLECIMIENTO Y FIJACIÓN	CUMPLIMIENTO
*GARANTÍAS EN EL CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS Y ANTICIPOS	ESTABLECIMIENTO Y FIJACIÓN	CUMPLIMIENTO
* ANTICIPOS	ESTABLECIMIENTO Y FIJACIÓN	CUMPLIMIENTO
*PAGO DE IMPUESTOS AL CORRIENTE (DECLARACIONES)		AL CORRIENTE
*FINANZAS SANAS (ESTADOS FINANCIEROS)		ESTADOS FINANCIEROS ACTUALIZADOS
*ACREDITACIÓN DE EXPERIENCIA TÉCNICA Y PROFESIONAL EN EL ÁMBITO DE LA OBRA PÚBLICA.		DOCUMENTOS QUE LO ACREDITE

Línea de tiempo:

Las actividades se desarrollan a través de los años que dura la obra junto con la auditoría. A continuación se presentan las actividades que se fueron realizando año por año, empezando en 2006 y terminando en 2009. La auditoría terminó en el año de 2012.

2006											
Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic
					* 16 se declara 2010 año del bicentenario y se crea la Comisión organizadora						
					* 19 instalación de la Comisión Organizadora						

											2008													
Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic													
* 18 Tercera sesión extraordinario del Comité Técnico del Fideicomiso,													autorizandose 28,75 millones de pesos											

2009	
Ene	Feb
Mar	Abr
<p>* 15 se acordó convocar por invitación a un grupo de destacados arquitectos para el concurso nacional del anteproyecto del monumento Bicentenario</p>	
<p>* 26 Los Gobiernos Federal y de la Ciudad de México, e INEHRM y el CONACULTA por conducto</p>	
<p>* 27 Se comunican y proporcionan mediante oficio las bases del concurso del FONCA convocaron a 30 arquitectos y 6 despachos para participar en el concurso</p>	
<p>* 20 Se realizaron cambios en el Comité Técnico del Fideicomiso quedando integrado: por el Oficial Mayor de la SFP, el Director General del INEHRM y representantes de la SEGOB, SHCP y de SRE, uno por cada dependencia.</p>	
<p>*23 Reunión de aclaraciones del concurso nacional del anteproyecto para el monumento Bicentenario, a través del INEHRM celebraron convenio de sustitución fiduciaria y modificatorio donde Banjército sustituye como fiduciario a BANCOMEXT</p>	
<p>*11 Se publicó en el DOF acuerdo por el que se declara que la SEGOB por conducto del INEHRM quedará a cargo de la coordinación ejecutiva de los programas y calendarios acordados por la Comisión Organizadora".</p>	
<p>* 20 Banjército celebra contrato sin número para la prestación de servicios profesionales por honorarios por un monto de 345 mil pesos y un periodo de ejecución del 20 de marzo al 30 de abril para Planear, Supervisar y Coordinar las bases del concurso nacional del anteproyecto.</p>	
<p>*30 Se establece como fecha límite para entrega de los anteproyectos, se recibieron en total 35 anteproyectos en sobres cerrados. Se estableció que se otorgaría a cada uno de los participantes del concurso \$150,000 como apoyo de los gastos de presentación de las propuestas</p>	
<p>*13 y14 Reunión del jurado para analizar y seleccionar el proyecto ganador</p>	
<p>* 30 Se otorgó a los 35 participantes en el concurso del anteproyecto la cantidad de \$150,000.00 lo que arrojó un total de 5.25 millones de pesos</p>	

Se incluye también una conclusión de nuestro caso de estudio que es El Monumento Bicentenario de la Estela de Luz

Adicionalmente a las anomalías encontradas por la Auditoría Superior de la Federación, se detectan las siguientes:

El ente organizacional que da origen al Monumento Bicentenario Estela de Luz, es “sui generis” pues se trata de una comisión etérea, por cuanto a sus características:

a).- Integrada por los titulares de los tres poderes de la Unión: ejecutivo, legislativo y judicial, así como del poder local Gobierno de la Ciudad, presidida por el presidente de la república y los demás como secretarios; además de una coordinación ejecutiva (secretaría técnica) una Secretaría del Gobierno Federal, todos ellos podrán nombrar a sus representantes, así mismo sus integrantes tendrán una participación de carácter honorífico.

b).- Temporal, por cuanto que su existencia, se circunscribe al plazo que va del 16 de junio 2006 al 31 de diciembre 2010, escasos cuatro años y medio.

Lo primero implica el involucramiento de los tres Poderes de la Unión y del Gobierno Local, sin que exista una necesidad y justificación fundada y motivada, puesto que en la parte final se designa a la Secretaría de Educación Pública como la responsable de la obra Monumento Bicentenario, amén de que la independencia y equilibrio entre los poderes se pierde por completo y los convierte en cómplices en caso de ocurrir anomalías y delitos.

Cabe destacar que la participación de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue de simple figura decorativa.

Para el caso del Gobierno de Distrito Federal únicamente se le da escueta participación en el lanzamiento de invitación a 30 arquitectos y seis despachos para participar en el Concurso del Anteproyecto del Monumento Bicentenario Estela de luz y luego cuando otorga un permiso condicionado en materia de impacto ambiental, sin haber efectuado el estudio previo correspondiente.

Así mismo, se propicia la disolución y evasión de responsabilidades, por la rotación que se da en la designación los representantes.

El carácter temporal también favorece la evasión y disolución de responsabilidades.

COMISIÓN ORGANIZADORA



Por otra parte el Fideicomiso del Bicentenario, creado para administrar y controlar de manera transparente los recursos públicos y bienes destinados tanto al funcionamiento y operación de la Comisión Organizadora como a la difusión de sus actividades, exhibe de origen graves anomalías:

Firman el contrato del Fideicomiso, la Secretaria de Hacienda en su carácter de fideicomitente Único de la Administración Pública Centralizada, BANCOMEX y el titular de la Secretaria de la Función Pública, así mismo se constituyó el Comité

Técnico integrado por el Oficial Mayor de Secretaría de la Función Pública (Presidente del Comité) y por representantes de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores, así como un representante de la Comisión Organizadora (Director General del INEHRM), con voz y voto; este comité tendría como funciones aprobar los pagos de la Comisión Organizadora, elaborar, aprobar y modificar las Reglas de Operación del fideicomiso, así como las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras y servicios relacionados con las mismas, y revisar y aprobar, en su caso, la información financiera y contable del fideicomiso y dictar las mediadas correctivas procedentes.

Así el fideicomiso, se convierte en la caja chica de la Comisión Organizadora, a pesar de que en su Comité Técnico participan el Oficial Mayor de la Secretaría de la Función Pública y un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias encargadas de la regulación, fiscalización y aplicación de sanciones en materia de Obras Públicas, por lo que la función de fiscalización y en especial la de Auditoría pierden total autonomía e independencia y las convierte en Juez y Parte, de ahí que estas dependencias en ningún momento señalaron y corrigieron las anomalías e incumplimientos a la normatividad vigente, por eso la reticencia a aplicar sanciones.

Esto último se pone en evidencia, cuando el Comité Técnico del Fideicomiso (únicamente contando con firma expresa de la Oficial Mayor de la Secretaría de la Función Pública) autoriza, sin más ni más a contratar a la empresa I.I.I. Servicios S.A. de C.V. mediante adjudicación directa y a pesar de que sus atribuciones u objeto social no guardaban relación alguna para el servicio que fue contratada y por si fuera poco, no contaba con infraestructura y capacidad técnica para construir la obra; así mismo al autorizar cuatro convenios modificatorios al contrato establecido en un lapso de casi dos años que incrementaron el costo total de la obra en un 192%.

Adicionalmente el Comité Técnico autorizó la subcontratación del 100% de la obra, en procedimiento de invitación a cuando menos tres personas y a que le empresa ganadora subcontratara a su vez varios servicios.

La indiscriminada contratación de personas físicas y empresas, en las que la Comisión Organizadora, el fideicomiso Bicentenario, el INEHRM, I.I.I. Servicios , S.A. de C.V. y PDI/GUTSA, delegaban totalmente las funciones, responsabilidades y tareas encomendadas, contraviene expresamente el artículo 11 de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que a la letra dice: “corresponde a las dependencias y entidades llevar a cabo los procedimientos para contratar y ejecutar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por lo que en ningún caso se podrán contratar servicios para que por su cuenta y orden se contraten las obras y servicios de que se trate”.

BIBLIOGRAFIA

ADAM Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. La Fiscalización en México. 1ª.ed.Mexico. UNAM 1986. 250 p.p.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Auditoría Operacional, 12ª. ed, México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 2005. 169 p.p.

SANTILLANA González, Juan Ramón. Auditoria II. 3ª.ed. México ECAFSA. 1999.190 p,p,

ISOARD y Jiménez de Sandi, Carlos A. Auditoría de las Operaciones del Gobierno. 1ª, ed., F.C.E.1981,

Guía de Auditoría para Empresas Comerciales e Industriales. 1ª. ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 1990

LINDBERG Roy A. y Cohn Theodore. 1a. ed., Editorial Técnica, S.A. 1991. 366p.p.

Auditoria de Inversiones Físicas Monumento Bicentenario: 11-0-11J00-04-0056 D5-031
AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION

Auditoría Financiera y Cumplimiento Monumento Bicentenario: 09-0-04C00-02-0341
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

MEMORIA DOCUMENTAL
COORDINACION EJECUTIVA DE LA COMISION
ORGANIZADORA (INEHRM) MEXICO 2010

ANEXOS

ANEXO 1

DECRETO por el que se declara al año 2010 como Año del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana y se crea la Comisión Organizadora de dicha conmemoración.

DIARIO OFICIAL Viernes 16 de junio de 2006

DECRETO por el que se declara al año 2010 como Año del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana y se crea la Comisión Organizadora de dicha Conmemoración.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE DECLARA AL AÑO 2010 COMO "AÑO DEL BICENTENARIO DEL INICIO DEL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA NACIONAL Y DEL CENTENARIO DEL INICIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA" Y SE CREA LA COMISIÓN ORGANIZADORA DE DICHA CONMEMORACIÓN.

ARTÍCULO PRIMERO.- El Honorable Congreso de la Unión declara al año 2010 como "Año del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana".

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se crea la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana, responsable de preparar un Programa Base que contenga la relación de eventos, acciones, expresiones, homenajes, calendarios cívicos, conmemoraciones y demás proyectos recomendables en todo el país, para

llevarse a cabo desde la entrada en vigor del presente Decreto y hasta el último día del año 2010.

ARTÍCULO TERCERO.- La Comisión a que se refiere el artículo anterior, la integrarán el Presidente de los

Estados Unidos Mexicanos, o quien éste designe, quien fungirá como Presidente de la Comisión; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o quien éste designe, y los Presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores, o a quien éstos designen, quienes fungirán como Secretarios de la Comisión. Asimismo, formará parte el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o a quien éste designe.

Los funcionarios que integren dicha Comisión tendrán carácter honorífico.

ARTÍCULO CUARTO.- El Programa Base deberá definir:

I. El calendario de actos y demás expresiones conmemorativas que deberán efectuarse en el país;
II. Las tareas indicadas en el Artículo Segundo, con el mayor detenimiento, para facilitar su realización, en los ámbitos federal, estatal, municipal e internacional;

III. Los grupos de la población, tomando en cuenta la integración pluricultural de la nación para que la organización y realización de los festejos sean incluyentes de toda la sociedad mexicana y los mexicanos en el exterior;

IV. Los estudios, obras e investigaciones de naturaleza histórica, artística, científica de prospectiva, política económica o social que, a lo largo de las conmemoraciones, se considere necesario fomentar, que

aporten elementos para la planeación y la toma de decisiones públicas, sociales y privadas, con fundamento

en principios democráticos, de justicia y solidaridad;

V. Las medidas y estímulos de todo orden o de cualquier otra índole que coadyuven en la realización de las acciones o eventos calendarizados; y

VI. Las demás actividades, obras o expresiones que den realce a los dos hechos históricos a que se refiere este decreto.

Viernes 16 de junio de 2006 DIARIO OFICIAL

ARTÍCULO QUINTO.- La Comisión se auxiliará por un Consejo Asesor, que tendrá como funciones:

I. Precisar la metodología específica que deberá ser empleada en forma uniforme para los estudios de prospectiva que se señalan en el Artículo Cuarto y que serán propuestos a nivel municipal, estatal y federal;

II. Auxiliar en la preparación, organización, promoción y coordinación del Programa Base y en el enlace con los Poderes de la Unión, Entidades Federativas, Municipios y organismos de la sociedad civil;

III. Sugerir líneas de trabajo e investigación, y

IV. Reflejar la opinión y sentir de los distintos sectores de la sociedad.

De igual manera, se auxiliará por un Consejo Asesor Internacional para organizar, dar cabida participativa y motivar a los mexicanos en el exterior y a la comunidad internacional para el festejo de estos eventos.

ARTÍCULO SEXTO.- La Comisión expedirá su reglamento interno y el de sus respectivos Consejos.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Para el desempeño de las labores correspondientes a la Comisión, el Titular del Poder Ejecutivo Federal podrá determinar la entidad o dependencia dentro de las ya existentes de la Administración Pública Federal que corresponda, para la coordinación ejecutiva de los programas y calendarios que acuerde la Comisión.

La Comisión y la entidad o dependencia determinada, coordinarán sus actividades con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como con las instituciones educativas, culturales y cívicas

del país y con los organismos representativos de los sectores privado y social.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Comisión Organizadora deberá quedar instalada durante los quince días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO.- El Consejo Asesor y el Consejo Internacional deberán quedar instalados dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

CUARTO.- La Comisión Organizadora expedirá y publicará el programa Base dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

QUINTO.- La Comisión Organizadora expedirá y publicará su reglamento dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

SEXTO.- El Ejecutivo Federal preverá los medios presupuestarios necesarios para el cumplimiento del presente Decreto.

SÉPTIMO.- La Comisión Organizadora cesará en sus funciones el 31 de diciembre del 2010.

México, D.F., a 22 de marzo de 2006.- Dip. **Marcela González Salas P.**, Presidenta.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Patricia Garduño Morales**, Secretaria.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia

del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de junio de dos

mil seis.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Carlos María Abascal Carranza**.-

Rúbrica.

ANEXO 2 INFORME SOBRE LA FISCALIZACION SUPERIOR DEL MONUMENTO ESTELA DE LUZ 2009-2011

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION

1. INFORME SOBRE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL MONUMENTO ESTELA DE LUZ 2009-2011

Presentación

Al integrar su plan anual de revisiones, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) pone en práctica un amplio ejercicio de planeación estratégica. Dicha planeación tiene por objeto asegurar que su nivel de cobertura sobre la gestión pública es adecuado para identificar políticas públicas clave, programas prioritarios y temas relevantes en cada grupo funcional sujeto a evaluación.

Entre los elementos que el órgano de fiscalización superior federal toma en cuenta al elaborar su planeación, se encuentran temáticas que resultan ejemplificativas de debilidades en los principales procesos gubernamentales, las cuales deben ser analizadas y atendidas para corregir sus causas y evitar su recurrencia.

Algunas de estas temáticas han adquirido una marcada visibilidad en los medios de comunicación nacionales y en la opinión pública, factor que también considera la ASF al programar sus revisiones, a fin de contribuir a la satisfacción de las demandas de transparencia y rendición de cuentas expresadas por la sociedad.

De esa manera, como parte de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas correspondientes al periodo 2009-2011, la ASF realizó diversas auditorías relacionadas con el Monumento Estela de Luz, a fin de comprobar que los recursos públicos asignados a su construcción se ejercieron con eficiencia, eficacia y economía, y de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Desde la perspectiva de la ASF los resultados de sus Informes, incluyendo éste, demuestran la necesidad de impulsar la consolidación de una política articulada y de gran alcance en la que participen los sectores público, privado y social para promover, desde distintos ámbitos de análisis y considerando las atribuciones y funciones propias de cada institución, la detección más oportuna de posibles irregularidades, y sobre todo la corrección progresiva, ordenada y sistemática de las

fallas estructurales que posibilitan la aparición y la continuidad en el tiempo de dichos incidentes.

Debe señalarse que la información relacionada con el Monumento Estela de Luz contenida en este Informe se encuentra registrada de manera puntual y detallada en las auditorías individuales que forman parte de los Informes del Resultado de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas respectivas.

No obstante, la publicación independiente de este documento, basado en dichas auditorías individuales, responde a la aspiración institucional de presentar de manera sintetizada y clara los principales hallazgos y conclusiones a los que la ASF llegó como consecuencia de las revisiones practicadas.

2. Resumen Ejecutivo

Desde la revisión de la Cuenta Pública 2009 hasta la de 2011 la ASF realizó 10 auditorías a las entidades vinculadas con el Fideicomiso para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución que incluye la construcción del monumento denominado Estela de Luz. Las entidades fiscalizadas fueron la Secretaría de la Función Pública (SFP); el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM); el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT); el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO); I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. y FONATUR Constructora, S.A. de C.V. Como consecuencia de sus intervenciones, la ASF emitió 106 observaciones, que generaron 142 acciones:

36 recomendaciones, 5 solicitudes de aclaración, 1 promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 86 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 11 pliegos de observaciones y 2 denuncias de hechos. Asimismo, en el transcurso de las auditorías se presentaron 29 solicitudes de intervención de las instancias de control competentes.

Entre los principales hallazgos e irregularidades detectados en el proyecto del Monumento Estela de Luz se encuentran los siguientes:

- Contratación de diversos servicios con instituciones cuyas atribuciones u objeto social no guardan relación con el servicio solicitado, o no tienen la capacidad para realizarlo, lo que generó subcontrataciones y que se optara por procedimientos de contratación diferentes a la licitación pública. En este sentido, el Comité Técnico del Fideicomiso acordó contratar a

I.I.I., S.A. de C.V. (finalmente I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.) para realizar la construcción del Monumento Estela de Luz en su primera etapa, con un importe máximo de 394,400.0 miles de pesos (mlp). que no tenía la capacidad, infraestructura ni personal competente para llevar a cabo la ejecución de la misma, toda vez que la obra fue subcontratada al 100%. Esta situación provocó, entre otros aspectos, que no se entregara la obra en los tiempos previstos en el contrato original, sino un año cuatro meses después de la fecha prevista para su inauguración y con un costo adicional de alrededor de 192.0%, como se muestra en la siguiente gráfica:

Miles de pesos

3. Por su parte, el Comité de Obras de I.I.I. Servicios incorrectamente dictaminó procedente la excepción al procedimiento de licitación pública para contratar la obra y autorizar el de invitación a cuando menos tres personas, toda vez que no se justificaron y acreditaron los elementos que establece la ley en estos casos.

□ Adicionalmente, sin justificación técnica ni autorización del proyectista, I.I.I. Servicios modificó e incluyó conceptos adicionales de obra al catálogo presentado por el arquitecto proyectista el 23 de diciembre de 2009, mismo que fue entregado a las participantes en el proceso de invitación, siendo las empresas Proyectos y Desarrollos de Infraestructura, S.A.P.I. de C.V. y GUTSA Infraestructura, S.A. de C.V. (en adelante PDI/GUTSA), quienes participaron en forma conjunta, las que cotizaron los costos más bajos, sin acreditar la viabilidad económica de su oferta.

□ Celebración de diversos convenios modificatorios que dieron lugar al aumento significativo del costo de construcción de la obra (de 394,400.0 mlp a 1,146,372.7 mlp), como se muestra en la tabla siguiente RESUMEN DE LAS MODIFICACIONES DEL CONTRATO CELEBRADO ENTRE EL FIDEICOMISO Y I.I.I. SERVICIOS, S.A. DE C.V.

(Miles de pesos)

Documento Fecha de Celebración Monto

Contractual Plazo

Contrato 18-dic-09 393,490.0 18-dic-09 al 31-ago-10

1er. Convenio 29-ene-10 98,600.0 18-dic-09 al 31-ago-10

2o. Convenio 4-jun-10 198,400.0 18-dic-09 al 31-ago-10

3er. Convenio 1-sep-10 345,390.0 18-dic-09 al 30-dic-11

4to. Convenio 20-dic-11 110,492.7 18-dic-09 al 30-dic-11

Total Contratado 1,146,372.7

Monto cancelado 7,267.8

Total Ejercido Según Finiquito 20-jul-12 1,139,104.9 18-dic-09 al 30-dic-11

□ Se observó el pago en exceso en la realización de la obra, especialmente por un notorio sobreprecio en el acero inoxidable, lo que derivó en pagos no justificados por 248,868.2 mlp por diferencias en tres conceptos relacionados: precios del acero (pago injustificado de 191,410.2 mlp); peso específico del acero (pago injustificado de 33,876.4 mlp), y transporte y montaje del acero (pago injustificado de 23,581.5 mlp), por lo cual la ASF presentó denuncia de hechos.

□ Retrasos en la presentación de documentos técnicos para la ejecución de las obras correspondientes, lo que generó demoras y aplazamientos innecesarios, pues la inauguración del Monumento prevista para el 15 de septiembre de 2010 tuvo lugar hasta el 7 de enero de 2012.

4. La ASF determinó también otros pagos improcedentes en diversos conceptos por un importe total de 150,338.7 mlp, ante los cuales presentó la denuncia de hecho respectiva, incluyendo entre otros, al cuarzo utilizado para la construcción de la Estela de Luz, por el que I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. realizó pagos sin considerar la integración incorrecta de los precios unitarios extraordinarios referentes al suministro, habilitado y montaje de las placas de cuarzo y su marco de aluminio.

□ Contratación de estudios técnicos cuyas especificaciones resultaron inferiores a las requeridas para la adecuada ejecución de la obra, lo que representó una utilidad limitada de los estudios contratados.

□ Autorización formal para dar inicio a la construcción del Monumento con base en estudios técnicos que resultaban insuficientes para dicho propósito, lo que generó el incremento en costos y tiempo en la ejecución de la obra.

Síntesis cronológica de hechos relevantes

19 de junio de 2006.- Se instaló la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del Inicio del Movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana.

Octubre de 2007.- La SHCP, en su carácter de Fideicomitente Único de la Administración Pública

Centralizada del Gobierno Federal y BANCOMEXT suscribieron el contrato del fideicomiso público denominado Fideicomiso del Bicentenario, con objeto de establecer un mecanismo para

administrar y controlar de manera transparente los recursos públicos y bienes destinados al funcionamiento y operación de la Comisión Organizadora. En dicho documento se estableció que la Oficialía Mayor de la SFP sería la responsable de llevar a cabo el seguimiento y vigilancia del ejercicio y destino de los recursos federales aportados al Fideicomiso.

También en 2007 se constituyó el Comité Técnico del Fideicomiso, el cual tendría como funciones aprobar los pagos de la Comisión Organizadora; elaborar, aprobar y modificar las Reglas de Operación del Fideicomiso; revisar y aprobar, en su caso, la información financiera y contable del Fideicomiso, y dictar las medidas correctivas que fueran procedentes.

15 de enero de 2009.- Se acordó convocar, mediante invitación, a un grupo de destacados arquitectos con el propósito de que participaran en el Concurso Nacional del Anteproyecto para la Construcción de un Monumento (Arco) Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia Nacional. Como resultado, el 26 de enero de 2009 se convocó a treinta arquitectos y seis despachos a fin de participar en el citado Concurso Nacional del Anteproyecto. 27 de enero de 2009.- La Comisión Organizadora, a través del Director General del INEHRM, comunicó a diversos profesionistas y despachos la invitación a participar en el concurso referido, proporcionando a los convocados las bases que especificaban las características, procedimientos y fechas programadas para la junta de aclaraciones, entrega de propuestas y la emisión del fallo correspondiente.

El Anteproyecto debía ser diseñado como hito urbano-arquitectónico, contemporáneo, abstracto y de gran altura, símbolo de la unidad nacional y emblema del México moderno, como remate del trazo original del Paseo de la Reforma construido en 1865; habría de contar con un monumento (Arco) emblemático para conmemorar la gesta de la Independencia, una plaza o espacio público, un “stand” de turismo de 6.0 m², un “stand” de ventas de documentos y objetos conmemorativos de 12.0 m² y una bodega de 12.0 m².

5. 20 de febrero de 2009.- El Fideicomiso del Bicentenario fue modificado con objeto de sustituir al entonces fiduciario (BANCOMEXT) por BANJERCITO, el cual asumió el carácter de fiduciario y adquirió todos los derechos y obligaciones respectivos, ya que se argumentó que el BANCOMEXT no brindaba los servicios suficientes para solventar las

necesidades del fideicomiso, sin precisar a qué servicios se refería, ni se acreditó que, en su caso, el fiduciario manifestara incapacidad o limitaciones para realizar esa encomienda.

La modificación incluyó también cambios en el clausulado del Fideicomiso: se estableció, entre otras cuestiones, que el Comité Técnico estaría integrado por el Oficial Mayor de la SFP, el Director General del INEHRM y representantes de las Secretarías de Gobernación, de SHCP y de Relaciones Exteriores, uno por cada dependencia. El Comité Técnico contaría con la facultad de autorizar contrataciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Independientemente de esta modificación al contrato de Fideicomiso, el proceso relacionado con el concurso continuó y se señaló el 30 de marzo de 2009 como fecha límite para la entrega de los anteproyectos, con objeto de que el jurado seleccionara el proyecto ganador en consideración a los aspectos técnicos, simbólicos y formales relacionados, así como las posibilidades de su realización, toda vez que la inauguración estaba prevista para el 15 de septiembre de 2010.

15 de abril de 2009.- En ceremonia pública el Comité Organizador del concurso dio a conocer al proyecto ganador. Conforme a la ficha técnica del mismo, se estableció como presupuesto aproximado para su ejecución el monto de 218,998.9 mlp. 21 de abril de 2009.- El Comité Técnico del Fideicomiso aprobó la primera modificación a las Reglas de Operación y a las Políticas, Bases y Lineamientos (POBALINES) correspondientes al Fideicomiso del Bicentenario, con el propósito de establecer tanto los mecanismos y procedimientos de operación de dicho Fideicomiso, como para la contratación de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y de servicios de cualquier naturaleza, incluida la obra pública y los servicios relacionados con la misma.

28 de abril de 2009.- El Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, cedió mediante convenio al INEHRM los derechos y obligaciones de la convocatoria y bases del citado concurso, para agilizar la contratación del arquitecto ganador y garantizar la transparencia en la aplicación de los recursos correspondientes.

28 de abril de 2009.- El Comité Técnico del Fideicomiso autorizó la contratación del arquitecto ganador, por un monto

máximo de 29,024.7 mlp IVA incluido para elaborar el proyecto ejecutivo con un periodo de ejecución de tres meses. (No obstante la autorización, la contratación del arquitecto ganador del proyecto se dio hasta el 28 de agosto de 2009).

15 de julio de 2009.- El Comité de Obras Públicas de la SFP dictaminó procedente la excepción a la licitación pública en relación con las obras públicas para la elaboración del proyecto arquitectónico ejecutivo de la construcción de un Monumento Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia Nacional, especificando que dichos trabajos serían realizados por el arquitecto ganador por un monto total de 18,829.8 mlp IVA incluido, con un periodo de ejecución de 90 días naturales, contados a partir del día siguiente de su autorización.

18 de agosto de 2009.- El Comité Técnico del Fideicomiso autorizó la suscripción del contrato por adjudicación directa relativo a la prestación de servicios relacionados con la Obra Pública, para la elaboración del proyecto arquitectónico ejecutivo del Monumento Conmemorativo del Bicentenario, el cual fue celebrado por BANJERCITO en su carácter de institución fiduciaria, el arquitecto ganador y el Director General del INHERM. Como puede corroborarse, todos los retrasos anteriores provocaron una dilación significativa en la contratación del arquitecto que realizaría el proyecto ejecutivo y estaría al frente de la dirección arquitectónica del Monumento Conmemorativo del Bicentenario.

6. 3 de junio de 2009.- El Comité Técnico del Fideicomiso autorizó la erogación de recursos para contratar a una entidad pública que efectuara el estudio de mecánica de suelo y el levantamiento topográfico, para la construcción del monumento conmemorativo a partir de esta fecha y hasta 31 de agosto de 2010. Asimismo, se establecieron las características técnicas y específicas de los servicios por contratar; de igual forma se estableció que habría una persona responsable de validar los trabajos que deberían ser entregados por el INEHRM al BANJERCITO.

18 de agosto de 2009.- Se celebró un convenio de colaboración entre el BANJERCITO y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), para contratar el estudio de mecánica de suelos y el levantamiento topográfico para la construcción del Monumento Conmemorativo del Bicentenario. En el convenio citado, cuyo importe fue de 875.9 mlp IVA incluido, el IPN se comprometía a elaborar y entregar los estudios, conforme a las características y especificaciones solicitadas por el INEHRM. 30 de octubre de

2009.- El IPN envió al INEHRM el informe final del estudio de mecánica de suelos y el levantamiento topográfico para la construcción del Monumento Conmemorativo.

5 de noviembre de 2009.- El INEHRM envió al arquitecto proyectista los estudios elaborados por el IPN.

Al respecto, al establecerse en el contrato del 18 de agosto de 2009, suscrito entre el BANJÉRCITO y el IPN, que el estudio debía ser realizado a la profundidad de 35.0 m y no tomar en cuenta que el arquitecto ganador consideró la posibilidad de elaborar el estudio contratado a mayor profundidad (como lo solicitó al INEHRM mediante oficio presentado el 23 de julio de 2009), sucedió que dicha profundidad no pudiera adaptarse, tal como lo recomendó posteriormente el IPN, y como era necesario; lo cual, por ende, generó que el estudio en cuestión no fuera útil para determinar las especificaciones del proyecto de construcción del Monumento Estela de Luz.

Lo anterior provocó que el proyecto ejecutivo del Monumento Conmemorativo del Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional, entregado por el arquitecto ganador, contuviera datos imprecisos para su construcción.

La entrega del proyecto ejecutivo, se realizó en cinco fechas distintas siendo la última el 16 de noviembre de 2009.

19 de noviembre de 2009, se celebró el Acta de entrega-recepción de los servicios consistentes en la elaboración del proyecto arquitectónico ejecutivo del Monumento Conmemorativo del Bicentenario entre BANJERCITO y el arquitecto ganador, en la cual se asentó la entrega formal del proyecto ejecutivo, el cual fue revisado por el INEHRM, designado para validar y dar seguimiento a los servicios prestados. No obstante la formalización mediante Acta de la entrega del proyecto ejecutivo descrito en el párrafo precedente, éste no estaba completo, ya que 101 planos contenían la leyenda "Documento en revisión no para construcción", en virtud de que aún estaban pendientes de realizarse los estudios de mecánica de suelos y túnel de viento, los cuales, una vez que se tuvieran, generarían modificaciones al proyecto presentado. No obstante lo anterior, el INEHRM informó al BANJERCITO que constató que se realizaron las cinco entregas en tiempo y forma, de acuerdo con lo estipulado en el contrato relativo y que procedía a hacer entrega del proyecto arquitectónico ejecutivo para la edificación del Monumento Conmemorativo del Bicentenario.

11 de diciembre de 2009.- El Comité Técnico del Fideicomiso aprobó la contratación por adjudicación directa de la empresa pública I.I.I., S.A. de C.V., con un importe máximo de 394,400.0 mlp IVA incluido para realizar la construcción del Monumento Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia en su primera etapa. No obstante lo anterior, la contratación se realizó con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.

7. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., es una empresa pública filial de Petróleos Mexicanos (PEMEX) constituida en noviembre de 1995, cuyo objeto es prestar, mediante actos de derecho privado, servicios de operación a Instalaciones del propio PEMEX y sus organismos subsidiarios; realizar los proyectos de regularización, mantenimiento, adecuación, gestoría, soluciones técnicas y jurídicas de carácter inmobiliario; planear y desarrollar los proyectos de comercialización de sus bienes inmuebles y participar en la venta de los activos inmobiliarios improductivos de PEMEX y sus subsidiarias.

18 de diciembre de 2009.- BANJERCITO y la empresa I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. celebraron Contrato para el Desarrollo Integral de la Construcción del Monumento Conmemorativo del Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional, cuyo objeto fue la coordinación y ejecución de la construcción del Espacio Conmemorativo y Monumento de la Estela de Luz, con un monto de 393,490.0 mlp, IVA incluido; y un periodo de ejecución del 18 de diciembre de 2009 al 31 de agosto de 2010, es decir, 256 días naturales. Las auditorías practicadas revelan que la empresa I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. no tenía capacidad para llevar a cabo la ejecución de la obra, lo cual pudo constatarse al comprobar que la obra fue subcontratada en un 100%.

23 de diciembre de 2009.- El arquitecto ganador presentó una actualización de su proyecto, en la que se modificaron las especificaciones del acero que habría de utilizarse en la construcción del Monumento Conmemorativo, derivadas del reporte preliminar del estudio de túnel de viento. Las modificaciones consistieron en

- a) El diámetro de las columnas de acero inoxidable cambió de dimensiones de 0.81 m a 0.91 m.
- b) El tipo de acero a utilizar fue el ASTM A-572, grado 100.
- c) Además, se modificó el peso para las ocho columnas de acero a 957,819.59 kg.

En dicha actualización se incluyeron los estudios preliminares del túnel de viento, los cuales fueron realizados por la empresa

Rowan Williams Davies & Irwin Inc. (RWDI), así como las consideraciones que al respecto emitió su equipo de diseño estructural.

Dicho proyecto tampoco estaba completo, toda vez que el estudio de Túnel de Viento tenía el carácter de preliminar, además de que el propio arquitecto ganador asentó en el documento que se hacía entrega para efectos de información, mas no para proceso constructivo, y que se retroalimentaría en su momento para los fines necesarios, para lo cual sería complementada con un nuevo análisis de RWDI para el término del diseño estructural.

5 de enero de 2010.- El Comité de Obras Públicas de I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., en su Primera Sesión Extraordinaria, dictaminó procedente la contratación por el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, de la construcción del Monumento Estela de Luz.

De las revisiones practicadas por el órgano de fiscalización superior de la Federación, debe hacerse hincapié en el hecho de que el citado proceso de invitación no debió llevarse a cabo, por lo siguiente: Como se ha mencionado el proyecto entregado por el arquitecto ganador estaba incompleto y, por tanto, no era apto para construcción, ya que fue hasta junio de 2010 que el arquitecto ganador entregó al Coordinador General de I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., y a la Coordinadora de Proyecto en esa empresa pública, un documento que incluía el reporte final del estudio del Túnel de Viento realizado por RWDI, el cual no implicó variación alguna en relación al proyecto ejecutivo presentado el 23 de diciembre de 2009, por lo que, en esa fecha, las consideraciones contenidas en éste último se confirmaron como definitivas.

8. En adición, los estudios en los que se basó el proyecto de construcción de la Estela de Luz fueron contratados por el responsable del proyecto y no con los recursos aprobados en el presupuesto de I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. que habían sido autorizados el 3 de junio de 2009, lo que provocó que no se contara con los estudios necesarios para la construcción del referido monumento y ocasionó que los estudios realizados por el IPN no sirvieran para su construcción.

6 de enero de 2010.- I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. convocó mediante el Procedimiento de Invitación a Cuando Menos Tres Personas para contratar a precios unitarios y tiempo determinado la obra pública consistente en la construcción de la "Plaza Bicentenario Estela de Luz". Las empresas invitadas

mediante el procedimiento mencionado fueron: Impulsora de Desarrollo Integral, S.A. de C.V.; Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.; Grupo de Ingeniería, Arquitectura y Asociados, S.A. de C.V.; Gutsa Infraestructura, S.A. de C.V.; Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V., Gami Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V., CARSO Infraestructura y Construcción, S.A. de C.V. y Grupo Tradeco, S.A. de C.V. Debe hacerse notar el hecho de haber invitado a la empresa Gutsa Infraestructura, S.A. de C.V., a pesar de su historial negativo en el cumplimiento de diversos contratos con la administración pública federal, que inclusive implicaron su inhabilitación por parte de la propia SFP, ya que el 23 de noviembre de 2007 la Unidad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, dependiente de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad de la SFP emitió resolución donde se determinó la inhabilitación de Gutsa Infraestructura, S.A. de C.V., para presentar propuestas y celebrar contrato alguno con dependencias y entidades de la administración pública federal, ni con entidades federativas cuando utilicen recursos federales, conforme a los convenios celebrados con el Ejecutivo Federal, en las materias de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por un plazo de un año, por infringir lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 47, en relación con el artículo 77, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, toda vez que dicha empresa proporcionó información falsa y actuó con dolo durante la vigencia de contratos de obra pública celebrados con Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, entre otras inhabilitaciones a la que fue sujeta en fechas posteriores.

7 de enero de 2010.- Las empresas invitadas, mediante diversos escritos y correos electrónicos, confirmaron su participación en el proceso señalado y acusaron recibo de la convocatoria correspondiente, así como de los tres CD's, que contenían el Proyecto Ejecutivo, especificaciones generales, Términos, Bitácora Electrónica y Anexos de la Invitación

Cabe señalar que I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., para la realización de las citadas invitaciones a participar en el procedimiento de contratación, ignoró sin justificación las actualizaciones al proyecto presentado por el arquitecto ganador, quien las hizo de su conocimiento el 23 de diciembre de 2009. En cambio, consideró para dicho procedimiento de invitación sólo las especificaciones que el citado arquitecto

proyectista ganador había presentado al INEHRM desde el 16 de noviembre de 2009.

12, 14 y 18 de enero de 2010, se realizaron la primera, segunda y tercera juntas de aclaraciones de la invitación a cuando menos tres personas, en las que se destacan por su relevancia las siguientes precisiones a las bases: se entregó el catálogo definitivo de conceptos, en el cual se estableció y confirmó el acero inoxidable tipo S32101; y el diámetro de 91 cm y los espesores de 3" a 7/8" de las columnas de acero inoxidable. Adicionalmente, I.I.I. Servicios, S.A. de C.V confirmó a pregunta expresa de uno de los participantes que el peso de las columnas de acero inoxidable sería de 625,000.00 kg, dicho peso no se modificó a pesar de haberse cambiado el diámetro y espesor de las columnas.

25 de enero de 2010.- Se presentaron las ofertas por parte de las empresas invitadas al concurso para la construcción del Espacio Conmemorativo y Monumento Estela de Luz; entre ellas, se recibió la oferta de la empresa Gutsa Infraestructura, S.A. de C.V., quien participó en asociación con Proyectos y Desarrollo de

9. Infraestructura, S.A.P.I. de C.V. (en adelante PDI-Gutsa), las cuales presentaron la oferta más baja, que consistió en un monto de 462,752.0 mlp IVA incluido, dicha propuesta incluyó en su procedimiento constructivo cinco secciones de cada columna de acero y un peso total de 625,031.99 kg de acero. Debe destacarse que cada una de las propuestas presentadas registró un monto superior a la cantidad originalmente autorizada a I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. de 393,490.0 mlp IVA incluido, circunstancia que debió ser suficiente para declarar desierto el procedimiento de invitación referido y, en su caso, llevar a cabo un nuevo procedimiento de adjudicación. En cambio, I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. promovió un convenio modificatorio para adecuar su presupuesto a la oferta presentada por PDI/GUTSA.

26 de enero de 2010.- I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. mediante oficio dirigido al fiduciario BANJERCITO, y éste a su vez, a través de oficio remitido a la Presidencia del Comité Técnico del Fideicomiso del Bicentenario, solicitó la celebración de un Convenio Modificatorio al contrato celebrado el 18 de diciembre de 2009 entre I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., y BANJERCITO, con la finalidad de obtener un incremento por la cantidad de 98,600.0 mlp, que le permitiera a esa empresa pública cubrir el monto de las propuestas presentadas en la invitación a cuando

menos tres personas, cuyo monto fue superior a la cantidad originalmente contratada.

27 de enero de 2010.- Tal incremento quedó formalmente autorizado por acuerdo del Fideicomiso del Bicentenario mediante Acta suscrita únicamente por la Presidencia y la Secretaría Técnica, respectivamente, del Comité Técnico del mencionado Fideicomiso.

28 de enero de 2010.- I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. emitió el fallo de la invitación a cuando menos tres personas para la construcción del proyecto denominado “Estela de Luz”, de la cual resultó ganadora la propuesta conjunta de las empresas PDI-Gutsa.

29 de enero de 2010.- Como consecuencia de la citada autorización del Fideicomiso, del 27 de enero de 2010, se celebró Convenio Modificatorio al Contrato formalizado entre BANJERCITO y I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. y se otorgó el incremento solicitado por un monto de 98,600.0 mlp.

29 de enero de 2010.- BANJERCITO contrató a FONATUR Constructora, S.A. de C.V., como empresa supervisora para que vigilara y controlara el desarrollo de los trabajos de I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. en sus aspectos administrativos y de tiempo conforme a los programas de ejecución y de acuerdo con los avances y recursos asignados, por un monto de 4,603.1 mlp. El plazo para la terminación de la obra se estableció del 29 de enero al 31 de agosto de 2010, el cual se extendería al 30 de noviembre de 2010 para realizar inspecciones y elaborar el finiquito de FONATUR Constructora, S.A. de C.V.

Se formalizaron dos convenios modificatorios de plazo y monto, de fechas 26 de noviembre de 2010 y 23 de febrero de 2012 para quedar en un monto de 11,665.3 mlp y un plazo hasta el 20 de julio de 2012.

29 de enero de 2010.- I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. formalizó el contrato a precios unitarios y tiempo determinado con PDI/GUTSA para la construcción del Espacio Conmemorativo y Monumento Estela de Luz, en la Ciudad de México, D.F., con un importe de 462,752.0 mlp, y un anticipo de 222,121.0 mlp (el 48.0% del monto contratado) y un periodo de ejecución del 29 de enero al 21 de agosto de 2010 (205 días naturales), en el mismo se pactaron, entre otros aspectos el catálogo de conceptos, en el que se estableció la especificación para las columnas de acero inoxidable: ASTM A-240/A tipo S32101, con diámetro de 0.91 m, espesores de 3” hasta 7/8” y una altura total de 118 m, acabado sandblast con abrasivo tipo micro-

esfera de vidrio; con un peso de 625,031.99 kg y un precio unitario fijado en \$122.24 por kilogramo.

10. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. formalizó con PDI/GUTS dos convenios modificatorios de monto y plazo de fechas 1o. de septiembre de 2010 y 24 de noviembre de 2011, para quedar en 1,020,026.6 mlp y fecha de entrega al 30 de diciembre de 2011 como se muestra en la tabla siguiente:

RESUMEN DE LAS MODIFICACIONES DEL CONTRATO CELEBRADO ENTRE I.I.I. SERVICIOS, S.A. DE C.V., Y PDI/GUTSA (Miles de pesos)

Documento Fecha de Celebración

Monto Contractual Plazo

IIIS-EST-COP-005-10

(Contrato) 29-Ene.-10 462,752.0 29-ene. al 21-ago.-10

IIIS-EST-COP-005-10-1

(1er. Convenio) 1-Sep.-10 481,042.1 29-ene.-10 al 15-dic.-11

IIIS-EST-COP-005-10-2

(2o. Convenio) 24-Nov.-11 76,232.5 29-ene.-10 al 30-dic.-11

Total 1,020,026.6

Monto ejercido según finiquito 1,046,295.8

Conforme a los resultados de las auditorías, se resalta:

□ El INEHRM y I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., no respetaron, antes de la contratación de la obra y durante su construcción, las características del anteproyecto ganador para la construcción del Monumento Conmemorativo ni del proyecto ejecutivo entregado en su quinta etapa el 16 de noviembre de 2009. Ello, debido a que no consideraron la Plaza Arbolada y del Bicentenario que, de acuerdo al proyecto ganador, se extendía hacia un gran espacio público dedicado al esparcimiento y convivencia, el cual recuperaba parte del bosque que fue fragmentado por el paso del Circuito

Interior; ni los recubrimientos de granito negro en la Plaza Monumento y de Obsidiana en el Espacio Conmemorativo, que contendrían mensajes grabados conmemorativos en español y en 62 lenguas vivas de México y que, de acuerdo al proyectista, representaba un espacio de respeto a la población que dio su vida en las luchas armadas de la independencia. En su lugar I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., construyó una sala cubierta con tabla roca, lo que modificó el concepto arquitectónico del proyecto.

□ Durante su construcción I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., redujo los espacios considerados en el proyecto de concurso al eliminar un eje de construcción y cambiar los elementos que

conforman los sótanos y la plaza del monumento lo que originó que de los 11,573.44 m², considerados en la invitación a cuando menos tres personas, se construyeran sólo 8,138.23 m² como se detalla en la tabla siguiente:

11. COMPARATIVA ENTRE LAS ÁREAS DE CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO ORIGINAL, DE CONCURSO Y CONSTRUIDAS (Metros cuadrados)	Denominación Proyecto	Ejecutivo	Concurso	Construidas
Plaza del Monumento	5,951.92	5,414.88	3,381.00	Cubierta
Calle Lieja	343.10	422.59	98.13	
Estela Luminosa	926.37	881.28	622.43	
Nivel 1	-4.375	2,784.09	2,750.28	2,062.28
Espacio Conmemorativo Nivel 2	-9.625	2,050.46	2,104.41	1,974.39
Plaza Bicentenario y Plaza Arbolada	22,822.02			
TOTAL	34,877.96	11,573.44	8,138.23	

No obstante que los espacios y las áreas de construcción del Monumento Bicentenario Estela de Luz se redujeron significativamente, durante la construcción de la obra los costos se incrementaron a 120.4%.

□ No obstante que en el contrato de BANJERCITO con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. no se modificó el tipo de acero ni el precio que había sido definido desde la segunda junta de aclaraciones, en la cual se fijó el acero tipo S32101 a utilizarse, con precio unitario de \$122.24 por kg; y en la tercera junta de aclaraciones se ratificó el tipo de acero, y consecuentemente no hubo modificación de precio, I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. autorizó, de manera insostenible, un precio extraordinario superior al de concurso en dos ocasiones: a \$222.55 por kg el 1 de septiembre de 2010; y a \$261.86 por kg el 28 de diciembre de 2011, lo que generó un sobreprecio al acero inoxidable que derivó en un pago injustificado de 191,410.2 mlp.

Lo anterior se sustenta adicionalmente con el informe de la investigación que la ASF solicitó a la empresa certificadora internacional SGS de México, S.A. de C.V., la cual confirmó expresamente que el tipo de acero S32101 del concurso y del contrato no sufrió modificación alguna respecto del que fue adquirido e instalado en el Monumento Estela de Luz. Asimismo, hizo constar que el costo ofertado por PDI/GUTSA que finalmente fue contratado por \$122.24 por kg fue razonable en las condiciones vigentes en el mercado internacional a la fecha del contrato. En consecuencia la autorización de precios

extraordinarios para este concepto fue absolutamente improcedente.

□ De igual modo, respecto del cálculo del tonelaje de acero, I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., pagó a razón de un peso específico de 8,000 kg/m³. Sin embargo conforme a las pruebas realizadas por el Instituto Mexicano del Cemento y del Concreto, se obtuvo un peso específico promedio de 7,610 kg/m³, lo que derivó en una diferencia en cantidad resultante de 161,493 kg, por lo que el monto pagado en exceso por diferencias en peso específico del acero es de 33,876.4 mlp. De igual manera la empresa certificadora internacional SGS de México, S.A. de C.V. dictaminó que el peso específico debió ser de 7,800 kg/m³.

□ Derivado de lo anterior, por cuanto hace al transporte y montaje del acero, al tomar en cuenta el peso específico real de 7,610 kg/m³ se determinó que existen pagos en exceso de I.I.I. Servicios,

S.A. de C.V., por 23,581.5 mlp.

Estos tres conceptos representan 248,868.2 mlp de pagos improcedentes lo que motivó la presentación de denuncia de hechos.

12. Concepto de la Diferencia Millones de pesos

1. Precio del acero 191.4

2. Peso específico 33.8

3. Transporte y montaje 23.5

Total 248.8

□ I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. hizo pagos improcedentes adicionales a PDI/GUTSA por un monto 150,338.7 mlp por diversos conceptos como se resumen en el cuadro siguiente, mismos que motivaron entre otras acciones la presentación de otra denuncia de hechos:

IMPORTE POR PAGOS IMPROCEDENTES EN DIVERSOS CONCEPTOS

Concepto Importe

Cuarzo 45,103.2

Ajuste de costos indirectos de concurso 30,908.3

Costos indirectos a PDI/GUTSA 10,897.2

Precios Unitarios Extraordinarios 29,407.4

Contraprestación 26,612.0

Diferencia de Volumen 4,855.3

Rendimientos Financieros 2,555.3

Total 150,338,7

7 de enero de 2012.- Se inaugura el Monumento denominado Estela de Luz.

9 de noviembre de 2012.- I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. finiquitó el contrato con PDI/GUTSA en el que se consignó un importe ejercido que ascendió a 1,046,295.8 mlp.

13. Conclusiones

El proyecto de la Estela de Luz tuvo un costo final d 1,304,917.7 mlp (que incluye todos los costos desde su concepción hasta su inauguración); asimismo, en dicha cifra están incorporados 399,206.9 mlp por los pagos improcedentes del acero (248,868.2 mlp) en cuanto a precio, cantidad suministrada, transporte y montaje; y por los pagos en exceso (150,338.7 mlp) debido a la incorrecta integración de precios extraordinarios, cuarzo, ajuste de costos indirectos, rendimientos financieros y diferencias de volúmenes en conceptos de obra, entre otros.

Las múltiples instancias que participaron en el Comité Técnico del Fideicomiso, así como I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. y el BANJERCITO, tomaron decisiones sin una adecuada coordinación y la plena observancia de la normativa para asegurar la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos, lo que propició que el costo de la construcción se elevara en 192.0% respecto del contratado originalmente y que la inauguración se realizara el 7 de enero de 2012, más de 15 meses después de la fecha prevista originalmente (15 de septiembre de 2010).

No se proporcionó evidencia de que los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso objetaran o cuestionaran las modificaciones al contrato de prestación de servicios celebrado con I.I.I. Servicios, no obstante que éstas representaron un incremento de 752,882.7 mlp. El Comité Técnico acordó contratar a I.I.I. Servicios para realizar la construcción del monumento; sin embargo, el fiduciario modificó el objeto del contrato para que la empresa también llevara a cabo la coordinación de la construcción. Existen irregularidades de servidores públicos en la integración del proyecto para el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, ya que se presentó un proyecto incompleto y con errores, como base para dicha invitación.

La contratación de PDI/GUTSA mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas no fue la idónea para garantizar el ejercicio de los recursos públicos conforme a lo señalado en el artículo 134 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, tal como lo observó la Secretaría de la Función Pública.

En cuanto a la Secretaría de la Función Pública, la ASF concluyó que esta dependencia no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a sus funciones de inspección y vigilancia de la construcción del Monumento Estela de Luz, ni determinó las responsabilidades de los servidores públicos por las irregularidades detectadas en sus revisiones. Los informes de las tres auditorías que llevó a cabo la Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública (UCAOP) fueron entregados a las entidades auditadas seis meses después de su conclusión, sin que exista evidencia que justifique el atraso; asimismo, no se integraron los expedientes de presunta responsabilidad administrativa con base en las observaciones determinadas.

Por su parte, los órganos internos de control en I.I.I. Servicios y en la Secretaría de Educación Pública (SEPINEHRM) no realizaron oportunamente el seguimiento de las observaciones notificadas por la UCAOP, ni las acciones necesarias para resolver los asuntos observados. En la construcción del Monumento Estela de Luz se modificó el concepto arquitectónico del proyecto original, ya que de un total de 34,877.96 m² considerados en el proyecto ejecutivo, se concursaron únicamente 11,573.44 m² y sólo se construyeron 8,138.23 m². En cuanto a los aspectos de ingeniería y construcción, no se presentaron omisiones de importancia en el cumplimiento de las normas técnicas aplicables.