

Ciudad de México, 8 de diciembre de 2023

## Nota informativa

### La participación de la Secretaría de la Defensa Nacional en obras públicas alcanza un nivel sin precedentes

- La Sedena participa actualmente en el desarrollo de 74 proyectos de obra pública propios y 367 de otras instituciones.
- La opacidad en el ejercicio de los recursos públicos y en el avance de las obras son los principales riesgos asociados a esta decisión del Ejecutivo.
- Las decisiones de reservar la información por motivos de seguridad nacional no se sustentan dada la naturaleza de las obras desarrolladas por la Secretaría.

La participación de la Sedena en proyectos de infraestructura no es reciente; sin embargo, su magnitud es inédita. De acuerdo con su titular, entre 2019 y 2023, el número de obras en las que ha participado la Secretaría asciende a 2 mil 823<sup>1</sup>, lo que constituye un aumento significativo si se considera que entre 2006 y 2018 la institución incurrió en la construcción de 851 obras civiles y militares.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Wachauf, Daniela y Pedro Villa y Caña. 20 de noviembre de 2023. El Universal. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sedena-agradece-a-amlo-por-permitirle-participar-en-los-proyectos-estrategicos-de-mexico/>

<sup>2</sup> Redacción. 2019. El Universal. Disponible en: <https://interactivo.eluniversal.com.mx/2019/obras-publicas-sedena/ejercito.html#popup-article2>

En este contexto, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó la participación de la Sedena en la obra pública e identificó que los principales riesgos asociados con esta tendencia son: (i) la opacidad en el uso de recursos presupuestales, (ii) la falta de transparencia en sus convenios de colaboración, (iii) las irregularidades en el ejercicio del gasto, (iv) la reserva de información por razones de seguridad nacional y (v) la falta de información referente a la subcontratación para la construcción.

A continuación, se resumen las obras en las que actualmente participa la Sedena, de acuerdo con una respuesta a la solicitud de información realizada por el IMCO<sup>3</sup>:

Obras militares	Obras civiles
74, entre las que se encuentran hospitales militares regionales, cuarteles generales y unidades habitacionales militares.	30 puentes internacionales, 315 sucursales del Banco del Bienestar, 22 obras asociadas a la construcción del Tren Maya (tramos 5,6 y 7), acueductos y aeropuertos.

**La participación de la Sedena en obras públicas está dentro del marco legal:** se fundamenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que establece que puede dar asesoría militar en todo tipo de obras en el país, y en el artículo primero de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFAM), que contempla su participación en el desarrollo de obras sociales que contribuyan al desarrollo nacional.

**No obstante, la construcción de obras civiles se desarrolla en un contexto de opacidad en varios aspectos.** Primero, no es posible conocer, de forma completa y detallada, las condiciones en las cuales la Sedena subcontrata a otros actores para cumplir con los tiempos en los proyectos de obra pública. En segundo lugar, existe opacidad en los recursos que la Sedena destina a la construcción de obras para otras instituciones públicas bajo la figura de convenios de colaboración.

### 1. Opacidad en el uso de recursos presupuestales

**La Sedena ejerce recursos para construcción de obra pública con (i) su propio presupuesto y (ii) los recursos de otras instituciones.** Cuando utiliza su propio presupuesto para construir lo ejerce a través de dos modalidades:

- **Obras públicas en bienes propios**
- **Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar (FPAPEM)**

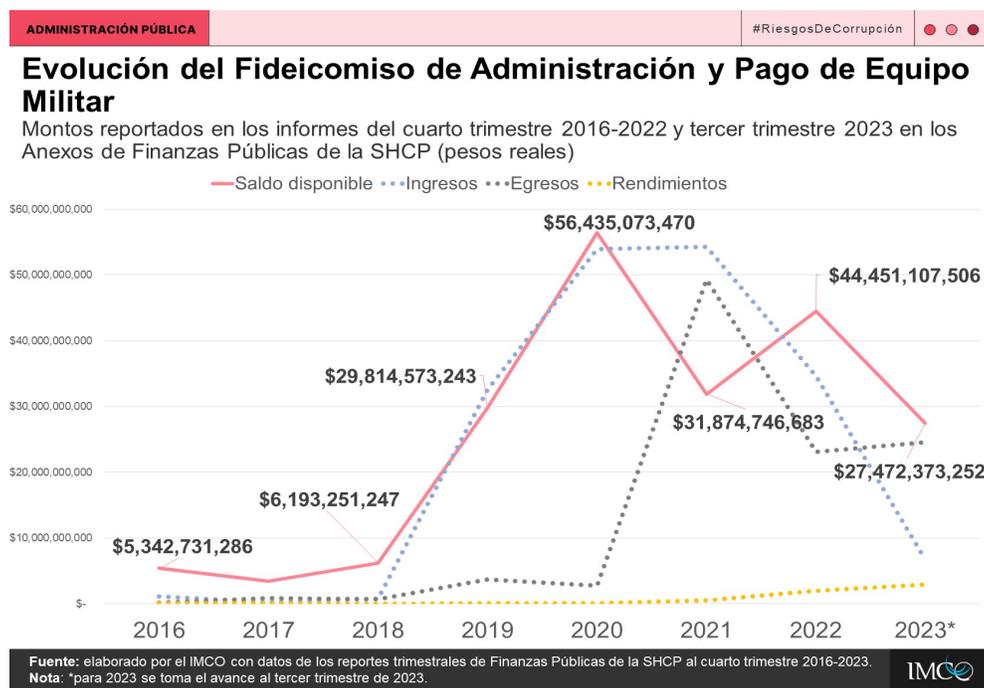
Estas dos modalidades para ejercer el presupuesto de obra son distintas en su magnitud: mientras 2 mil 449 millones de pesos –2% de su gasto total– se destinaron a las **obras**

<sup>3</sup> Solicitud de información con número de folio 330026423001497 en la que se preguntó por las obras en las que la Sedena ha participado entre 2022 y 2023.

**públicas en bienes propios**, 36 mil 798 millones –25% de su gasto– se transfirieron al **FPAPEM** en 2022.

Los dos mecanismos varían en su grado de transparencia: las **obras públicas en bienes propios** de la Sedena que se transparentaron en 2022 suman un monto equivalente a 67% del gasto total reportado en la Cuenta Pública con este concepto.<sup>4</sup> El restante 33% del monto en obra pública se reserva con fundamento en el Título Sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) o corresponde al pago de obras concluidas en periodos anteriores.

En lo que se refiere a los recursos de obra ejercidos a través del **FPAPEM**, es posible observar un incremento significativo en su saldo disponible en 2019. Sus egresos, sin embargo, no siguieron la misma tendencia hasta 2021, periodo en el que se gastaron 31 mil 874 millones de pesos destinados, en su mayoría, al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). En 2022 y 2023 estos niveles de egresos se han mantenido en un nivel inferior -pero alto- y **es imposible conocer cómo se ejercieron esos recursos**.

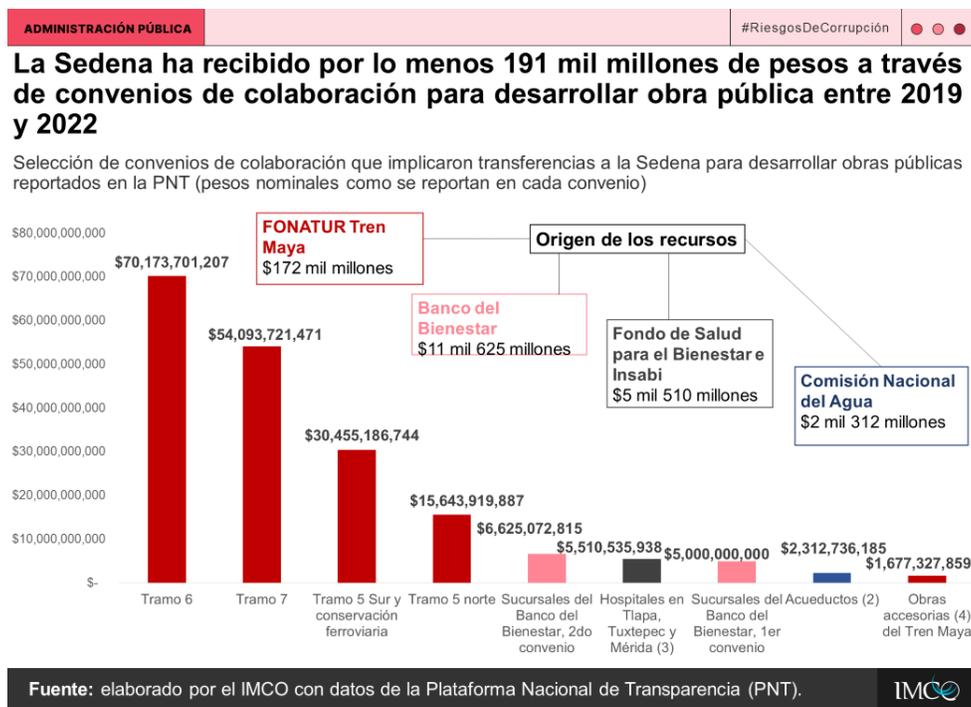


## 2. Falta de transparencia en sus convenios de colaboración

El mayor monto dedicado a obra pública que ha gestionado la Sedena desde 2019 proviene de recursos de otras instituciones que son entregados a dicha Secretaría a través de convenios de colaboración. Esta modalidad ha permitido su participación en la construcción de los tramos 5,

<sup>4</sup> Obras y montos publicados en la sección de Datos Abiertos de la Sedena:: [https://datos.gob.mx/busca/dataset/obras-ejecutadas-para-beneficio-de-la-secretaria-de-la-defensa-nacional/resource/a43dbbe8-4e02-453e-ab4b-22b444565e9d?inner\\_span=True](https://datos.gob.mx/busca/dataset/obras-ejecutadas-para-beneficio-de-la-secretaria-de-la-defensa-nacional/resource/a43dbbe8-4e02-453e-ab4b-22b444565e9d?inner_span=True)

6 y 7 del Tren Maya, las sucursales del Banco del Bienestar, hospitales civiles y la construcción y gerencia de acueductos de la Comisión Nacional del Agua (Conagua). **El monto total transferido a través de convenios de colaboración con la Sedena para desarrollar obra pública entre 2019 y 2022 es de, al menos, 191 mil millones de pesos.**



**No todos los convenios de colaboración se encuentran disponibles para consulta pública.** Tampoco están transparentados los informes de avance en la ejecución de las obras, por lo que a través de esta modalidad se ejercen grandes sumas de dinero a las que no se le puede dar seguimiento concreto. Esta opacidad también se replica en el **FPAPEM**, ya que, al ser un fideicomiso sin estructura orgánica, las transacciones realizadas a través de él se mantienen confidenciales con el mismo grado de opacidad que la adquisición de equipo militar.

### 3. Irregularidades en la gestión de recursos

La gestión de obra pública de la Sedena no solo ha sido opaca en el ejercicio de recursos públicos, sino que ha tenido irregularidades como pagos indebidos, tanto en la adquisición de materiales como en la nómina. Un ejemplo fueron los pagos irregulares a trabajadores temporales que participaron en la “Construcción del Centro Deportivo SEDENA en UHM Chihuahua, Ciudad de México”. Estos pagos, que incluían compensaciones, premios de asistencia y bonos de puntualidad, no estaban especificados en los contratos individuales de trabajo ni en el acuerdo formal de gestión laboral.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> (Número de Auditoría: 2022-0-07100-22-0336-06-002)

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encontró deficiencias en la ejecución de la Construcción del Canal Centenario (Nayarit)<sup>6</sup> -como grietas en el terraplén en los puentes de las represas-, y ha evidenciado falta de documentos que sustenten pagos, entregas y finalización de trabajos para algunas obras, incluidas 83 sucursales del Banco del Bienestar.<sup>7</sup> De la misma forma, la ASF determinó que las operaciones financieras de las obras realizadas con motivo de los convenios formalizados con dependencias de la Administración Pública Federal no formaban parte de la contabilidad de la Sedena, ni existía un sistema automatizado para el control de inventarios de materiales utilizados por la institución.

#### **4. La reserva de información por razones de seguridad nacional**

Además de las limitaciones a la transparencia impuestas por los convenios de colaboración y la operación del fideicomiso, el 22 de noviembre de 2021 el Gobierno Federal publicó un Acuerdo por el cual declara de interés público y seguridad nacional los proyectos de infraestructura estratégicos, lo que significó la posibilidad de reservar toda la información referente a estas obras.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la invalidez del Acuerdo porque consideró que el régimen excepcional establecido dificulta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las autoridades e impide el control ciudadano de las actuaciones públicas.<sup>8</sup> Posteriormente, el Ejecutivo publicó un Decreto por el cual se declararon como seguridad nacional el Tren Maya y algunos aeropuertos construidos por Sedena como el de Chetumal.

Con respecto a este punto, el INAI presentó un recurso de queja para que se hicieran extensivos a este Decreto los efectos de la controversia constitucional. Sin embargo, la Primera Sala de la SCJN consideró que, al tratarse de proyectos específicos, el argumento de reserva ampliada y generalizada ya no aplicaba. En este contexto, la Cámara de Diputados presentó la controversia constitucional 344/2023<sup>9</sup> en contra del Decreto específico que clasificó como de seguridad nacional e interés público algunas obras de infraestructura. Este recurso tendrá que ser analizado desde cero por la Suprema Corte.

Así, aunque hay una disposición clara sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones que buscan reservar de forma ampliada la información de obras públicas por seguridad nacional, el Ejecutivo continúa con esta estrategia que contribuye a aumentar la opacidad en los proyectos que involucran a la Sedena.

#### **5. Opacidad en la subcontratación realizada para cumplir con el encargo de obra pública**

<sup>6</sup> (Número de Auditoría: 2018-9-16B00-22-0233-08-006)

<sup>7</sup> (Número de Auditoría: 2021-0-07100-22-0022-06-002)

<sup>8</sup> Controversia Constitucional 217/2021.

<sup>9</sup>[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2023-06-07/MP\\_ContConst-344-2023.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2023-06-07/MP_ContConst-344-2023.pdf)

Por el aumento en el número de obras en las que participa, sería esperable un aumento en la capacidad interna de la Sedena para llevarlas a cabo. Sin embargo, no se observan incrementos proporcionales en los recursos que recibe el personal de la Dirección General de Ingenieros, área encargada de las tareas de construcción. En consecuencia, **la institución en la práctica recurre a la figura de subcontratación**. Los contratos con terceras empresas para construcción no se publican en Compranet ni en la Plataforma Nacional de Transparencia, por lo que no se conoce el destino final del presupuesto para obras públicas que ejerce la Sedena y que otorga a empresas constructoras.



Con el objetivo de garantizar la integridad de los recursos dedicados a la inversión de infraestructura en el país, y reducir la opacidad y discrecionalidad en su gasto, el IMCO Propone:

1. **Transparentar las obras públicas en bienes propios que la Sedena considera no clasificadas por temas de seguridad nacional** indicando cuando una obra se desarrolló con la participación de un tercero y cuándo fue administrada directamente por la Dirección General de Ingenieros.
2. Exigir desde el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) que **la información publicada en la PNT referente a los convenios de colaboración firmados entre la Sedena y otras instituciones sea completa y detallada.**
3. **Reformar desde el Poder Legislativo el Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar** para que sean dos fondos con distintas reglas de operación los que permitan adquirir armamento de manera confidencial y ahorren los recursos que en

caso de emergencia podrán utilizarse para que el Ejército cumpla su papel como constructor en casos fortuitos.

4. **Fortalecer las capacidades de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes** a fin de que retome el rol como institución principal encargada de la infraestructura nacional.

**El IMCO es un centro de investigación apartidista y sin fines de lucro dedicado a enriquecer con evidencia la toma de decisiones públicas para avanzar hacia un México justo e incluyente.**

**Para entrevistas favor de comunicarse con**  
Paola Gurrola | [prensa@imco.org.mx](mailto:prensa@imco.org.mx) | Cel. (55) 7907 6656