

**Prevención y Readaptación Social****Construcción de Infraestructura en el Complejo Penitenciario de Papantla, en el Estado de Veracruz**

Auditoría de Inversiones Físicas: 12-1-04D00-04-0097

GB-027

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto, a fin de comprobar que las inversiones físicas se ejecutaron y pagaron conforme a la legislación aplicable.

***Alcance***

	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,034,675.2
Muestra Auditada	469,306.8
Representatividad de la Muestra	45.4%

De los 15,421 conceptos que comprendió la obra, así como la supervisión y la gerencia de proyecto de las obras relativas a la construcción de infraestructura en el Complejo Penitenciario de Papantla, en el estado de Veracruz, por un total ejercido de 1,034,675.2 miles de pesos en 2012; se revisó una muestra de 146 conceptos por un importe de 469,306.8 miles de pesos, que representó el 45.4% del monto erogado en el año de estudio, por ser de los más representativos y susceptibles de medir y cuantificar en campo, tal y como se detalla en la siguiente tabla.

Número de contrato	CONCEPTOS REVISADOS (Miles de pesos y porcentajes)				Alcance de la revisión (%)
	Conceptos		Importe de conceptos		
	Ejecutados	Seleccionados	Ejercido	Seleccionado	
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/A D/021/2009	14,212	49	393,994.7	228,459.4	58.0
OADPRS/DGA/DOPRMSG/AD/OP/S /AD/020/2009	46	46	10,340.2	10,340.2	100.0
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD /019/2009	8	8	19,494.3	19,494.3	100.0
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/A D/072/2011	1,145	33	556,952.9	157,119.8	28.2
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD /073/2011	3	3	26,946.1	26,946.1	100.0
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD /074/2011	7	7	26,947.0	26,947.0	100.0
<b>Total</b>	<b>15,421</b>	<b>146</b>	<b>1,034,675.2</b>	<b>469,306.8</b>	<b>45.4</b>

FUENTE: Expediente de los contratos proporcionados por la entidad fiscalizada.

### **Antecedentes**

El Proyecto Integral para la Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz, se localiza en la comunidad de Gildardo Muñoz, Municipio de Papantla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ocupando una superficie de 280,055.94 m<sup>2</sup>, este terreno fue cedido a la entonces Secretaría de Seguridad Pública por el Gobierno del Estado y contaba con edificaciones en obra negra, instalaciones e infraestructura inconclusas de edificios administrativos de gobierno y espacios de reclusión de mínima seguridad que han sido aprovechadas en este proyecto mediante su rehabilitación y adecuación a fin de albergar a 2,144 internos, además de estar en concordancia con las estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro del Eje Rector: Estado de derecho y seguridad; para lo cual se estimó una inversión de 4,539,657.6 miles de pesos, con un periodo de ejecución de los trabajos de 2009 a 2013. Con ese propósito, se formalizaron 15 contratos: 4 de obras públicas y 11 de servicios relacionados con las mismas, relativos a gerencia de proyecto, supervisión y Directores Responsables de Obra; sin embargo, a la fecha de la revisión (septiembre de 2013) el complejo penitenciario no se encontraba en operación, debido a que no se habían concluido los trabajos de las instalaciones especiales de seguridad, ni las obras complementarias en los módulos de segregación de mediana y máxima seguridad, atrasos que se generaron por la presencia de condiciones climatológicas adversas y porque se efectuaron modificaciones al proyecto ejecutivo, que impidieron su puesta en operación en 2013. Además, se incrementaron los periodos de ejecución y los costos de servicios de gerencia de proyecto y de supervisión de las obras. De acuerdo con lo reportado en la Cuenta Pública del ejercicio de 2012, se habían erogado 1,701,917.3 miles de pesos, que representaron un avance físico-financiero de 37.5% respecto de lo programado originalmente, debido a que se incrementaron los periodos de ejecución de la obra pública y a que se duplicó el costo de los servicios. De los 15 contratos antes mencionados se seleccionaron los siguientes:

El contrato mixto de obra pública núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009 tiene por objeto realizar el proyecto integral para la construcción, rehabilitación y adecuación del Centro Penitenciario de Papantla, Veracruz; se adjudicó directamente el 22 de junio de 2009 por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública a la contratista Desarrolladora de Proyectos Integrales TYPP, S.A. de C.V.; y en él se pactó un monto de 86,600.0 miles de pesos y un plazo de 120 días naturales, comprendidos del 6 de julio al 2 de noviembre de 2009 para el proyecto a precio alzado y de 1,729,600.0 miles de pesos y un plazo de 600 días naturales, comprendidos del 5 de agosto de 2009 al 27 de marzo de 2011 para precios unitarios, que en conjunto suman un total de 1,816,200.0 miles de pesos con un plazo total de 630 días naturales, comprendidos del 6 de julio de 2009 al 27 de marzo de 2011.

Posteriormente, durante el periodo 2009-2012 se formalizaron para dicho contrato los seis convenios modificatorios que se detallan a continuación.

CONVENIOS CELEBRADOS AL AMPARO DEL CONTRATO MIXTO DE OBRA PÚBLICA  
NÚM. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009  
(Miles de pesos y días naturales)

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Original Contratado	3/jul./09	1,816,200.0	Del 6 de julio de 2009 al 27 de marzo de 2011. 630 d.n.
Modificadorio al monto del IVA, ya que aumentó en 15,547.5 miles de pesos por el incremento del 15.0% al 16.0% del IVA, núm. 01/09	29/dic./09	0.0	-
Modificadorio a la asignación presupuestal para el 2010 de 534,583.0 miles de pesos S/IVA, núm.01/10	27/may./10	0.0	-
Adicional al plazo 01/11	19/ene./11	0.0	Del 28 de marzo de 2011 al 31 de marzo de 2012. 370 d.n. (58.7%)
Modificadorio a la asignación presupuestal para el 2011 de 1,017,241.4 miles de pesos S/IVA, y al plazo, núm. 02/11	14/dic./11	0.0	Del 1 de abril al 29 de junio de 2012. 90 d.n. (14.3%)
Modificadorio a la actualización de la fuente de financiamiento por recursos fiscales 01/12	3/may./12	0.0	-
Modificadorio a la cancelación e integración de conceptos sin modificar el monto contractual 02/12	20/sep./12	0.0	-
<b>Total</b>		<b>1,816,200.0</b>	<b>1,090 d.n</b>
<b>Incremento</b>		<b>(100.0%)</b>	<b>(73.0%)</b>

**FUENTE:** Tabla elaborada con base en la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada.  
d.n. días naturales.

Al 29 de junio de 2012, fecha de la estimación núm. 316-EXT-46 del convenio núm. 02/12 se habían erogado 86,600.0 miles de pesos de la parte a precio alzado y para la parte a precios

unitarios se habían erogado 1,173,123.3 miles de pesos en el ejercicio 2011 y 393,994.7 miles de pesos en 2012, con un importe pendiente de erogar de 162,482.0 miles de pesos; a la fecha de la revisión (septiembre de 2013) el contrato estaba terminado y está en proceso el finiquito.

El contrato de servicios relacionados con obra pública, sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/AD/OP/S/AD/020/2009 tuvo por objeto realizar la supervisión y control del proyecto integral para la construcción, rehabilitación y adecuación del centro penitenciario de Papantla, Veracruz; fue adjudicado directamente el 22 de junio de 2009 por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social a la contratista TADCO CONSTRUCTORA, S.A. de C.V.; y en él se estableció un monto de 69,184.0 miles de pesos y un plazo de 683 días naturales comprendidos del 6 de julio de 2009 al 19 de mayo de 2011.

Después, durante el periodo 2009-2012 se formalizaron al amparo del citado contrato los cuatro convenios modificatorios que se detallan a continuación.

CONVENIOS CELEBRADOS AL AMPARO DEL CONTRATO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA PÚBLICA,  
SOBRE LA BASE DE PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO NÚM.  
OADPRS/DGA/DOPRMSG/AD/OP/S/AD/020/2009  
(Miles de pesos y días naturales)

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Original contratado	26/jun./09	69,184.0	Del 6 de julio de 2009 al 19 de mayo de 2011. 683 d.n.
Modificatorio al monto del IVA, ya que aumentó en 518.4 miles de pesos por el incremento del 15.0% al 16.0% del IVA, núm. 01/09	29/dic/-09	0.0	-
Modificatorio a la asignación presupuestal para el 2010 de 19,815.5 miles de pesos S/IVA, núm. 01/10	27/may./10	0.0	-
Adicional al monto y al plazo 01/11	31/mar./11	17,287.4 (25.0%)	Del 20 de mayo de 2011 al 23 de mayo de 2012. 370 d.n. (54.2%)
Modificatorio al monto y al plazo 01/12	1/may./2012	8,425.6 (12.2%)	Del 24 de mayo de 2012 al 21 de agosto de 2012. 90 d.n. (13.2%)
Total		94,897.0	1,143 d.n
Incremento		(37.2%)	(67.4%)

**FUENTE:** Tabla elaborada con base en la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada.  
d.n. días naturales.

Al 15 de julio de 2012, fecha de la estimación núm. 71 (A) C3 del convenio modificatorio núm. 01/12, se habían erogado 80,774.7 miles de pesos en el ejercicio 2011 y 10,340.2 miles

de pesos en 2012, con un importe pendiente de erogar de 3,782.1 miles de pesos; a la fecha de la revisión (septiembre de 2013) el contrato estaba terminado y en proceso de finiquito.

El contrato de servicios relacionados con obra pública, sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/019/2009 tuvo por objeto llevar la gerencia del proyecto integral para la construcción, rehabilitación y adecuación del Centro Penitenciario de Papantla, Veracruz; fue adjudicado directamente el 22 de junio de 2009 por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública a la contratista Consultores de la Obra Pública, S.C.; y en él se pactaron un monto de 72,648.0 miles de pesos y un plazo de 690 días naturales comprendidos del 29 de junio de 2009 al 19 de mayo de 2011.

En el periodo 2009-2012 se celebraron del citado contrato cuatro convenios modificatorios que se detallan a continuación.

CONVENIOS CELEBRADOS AL AMPARO DEL CONTRATO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA PÚBLICA,  
SOBRE LA BASE DE PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO NÚM.  
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/019/2009  
(Miles de pesos y días naturales)

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Original Contratado	26/jun./09	72,648.0	Del 29 de junio de 2009 al 19 de mayo de 2011. 690 d.n.
Modificatorio al monto del IVA, ya que aumentó en 486.6 miles de pesos por el incremento del 15.0% al 16.0% del IVA, núm. 01/09	29/dic./2009	0.0	-
Modificatorio a la asignación presupuestal para el 2010 de 20,443.6 miles de pesos S/IVA, núm. 01/10	27/may./2010	0.0	-
Adicional al monto y al plazo 01/11	31/mar./2011	22,988.3 (31.6%)	Del 20 de mayo de 2011 al 23 de mayo de 2012. 370 d.n. (53.6%)
Modificatorio al monto y al plazo 01/12	4/may./2012	8,975.2 (12.4%)	Del 24 de mayo al 21 de agosto de 2012. 90 d. n. (13.0%)
<b>Total</b>		<b>104,611.5</b>	<b>1,150 d.n.</b>
<b>Incremento</b>		<b>(44.0%)</b>	<b>(66.6%)</b>

**FUENTE:** Tabla elaborada con base en la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada.  
d.n. días naturales.

Al 21 de agosto de 2012, fecha de la estimación núm. 72-C4 del convenio modificatorio núm. 01/12, se habían erogado 85,117.3 miles de pesos en el ejercicio de 2011 y 19,494.3 miles de pesos en 2012, y a la fecha de la revisión (septiembre de 2013) el contrato estaba terminado y en proceso de finiquito.

El contrato de obra pública, sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/072/2011 tiene por objeto realizar obras complementarias, incremento de infraestructura y equipamiento del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz; se adjudicó directamente el 2 de noviembre de 2011 por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública a las contratistas Desarrolladora y Constructora de Proyectos Integrales TYPP, S.A. de C.V., TRADECO Infraestructura, S.A. de C.V. y Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.; y en él se estableció un monto de 515,364.3 miles de pesos y un plazo de 244 días naturales comprendidos del 1 de diciembre de 2011 al 31 de julio de 2012.

Posteriormente, durante el periodo 2011-2012 se formalizaron para dicho contrato los dos convenios que se detallan a continuación.

CONVENIOS CELEBRADOS AL AMPARO DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, SOBRE LA BASE DE PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO NÚM. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/072/2011  
(Miles de pesos y días naturales)

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Original Contratado	15/nov./11	515,364.3	Del 1 de diciembre de 2011 al 31 de julio de 2012. 244 d.n.
Adicional al plazo 01/12	1/ago./12	0.0	Del 1 de agosto de 2012 al 30 de noviembre de 2012. 122 d.n. (50.0%)
Adicional al monto y al plazo 02/12	28/nov./12	282,091.1 (54.7%)	Del 1 de diciembre de 2012 al 31 de marzo de 2013. 121 d.n. (49.6%)
<b>Total</b>		<b>797,455.4</b>	<b>487 d.n.</b>
<b>Incremento</b>		<b>(54.7%)</b>	<b>(99.6%)</b>

**FUENTE:** Tabla elaborada con base en la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada.

d.n. días naturales.

Al 15 de noviembre de 2012, fecha de la estimación núm. 076-O 01-EXC del convenio adicional núm. 02/12, se habían erogado 78,641.5 miles de pesos en el ejercicio de 2011 y 556,952.9 miles de pesos en 2012, con un importe pendiente de erogar de 161,861.0 miles de pesos; y a la fecha de revisión (septiembre de 2013) el contrato estaba vigente y los trabajos se encontraban en proceso de realización.

El contrato de servicios relacionados con la obra pública, sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/073/2011 tiene por objeto la supervisión y control de los trabajos de las obras complementarias, incremento de infraestructura y equipamiento del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz; fue adjudicado directamente el 2 de noviembre de 2011 por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública a la contratista TADCO CONSTRUCTORA, S.A. de C.V.; y en él se establecieron un

monto de 19,542.6 miles de pesos y un plazo de 274 días naturales comprendidos del 1 de diciembre de 2011 al 30 de agosto de 2012.

Durante el periodo 2011-2012 se celebró para dicho contrato un convenio que se detalla a continuación.

CONVENIOS CELEBRADOS AL AMPARO DEL CONTRATO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA PÚBLICA,  
SOBRE LA BASE DE A PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO NÚM.  
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/073/2011  
(Miles de pesos y días naturales)

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Original contratado	16/nov./11	19,542.6	Del 1 de diciembre de 2011 al 30 de agosto de 2012. 274 d.n.
Modificatorio al monto y al plazo 01/12	1/ago./12	8,982.0 (46.0%)	Del 31 de agosto al 30 de diciembre de 2012. 122 d.n. (44.5%)
Total		28,524.6	396 d.n.
Incremento		(46.0%)	(44.5%)

**FUENTE:** Tabla elaborada con base en la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada.  
d.n. días naturales.

Al 31 de diciembre de 2012, fecha de la estimación núm. 28 (A) C2 del convenio modificatorio núm. 01/12, se habían erogado 2,297.3 miles de pesos en el ejercicio de 2011 y 26,946.1 miles de pesos en 2012, con un importe ejercido pendiente de formalizar de 718.8 miles de pesos; y a la fecha de la revisión (septiembre de 2013) el contrato estaba vigente y los trabajos se encontraban en proceso de realización.

El contrato de servicios relacionados con la obra pública, sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/074/2011 tiene por objeto la gerencia de proyectos para coordinar los trabajos de las obras complementarias, incremento de infraestructura y equipamiento del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz; fue adjudicado directamente el 1 de noviembre de 2011 por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública a la contratista Consultores de la Obra Pública, S.C.; y en él se estableció un monto de 20,556.9 miles de pesos y un plazo de 274 días naturales comprendidos del 1 de diciembre de 2011 al 30 de agosto de 2012.

En el periodo 2011-2012 se formalizaron para dicho contrato dos convenios que se detallan a continuación.

CONVENIOS CELEBRADOS AL AMPARO DEL CONTRATO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA OBRA PÚBLICA, SOBRE LA BASE DE PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO NÚM. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/074/2011  
(Miles de pesos y días naturales)

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Original contratado	16/nov./11	20,556.9	Del 1 de diciembre de 2011 al 30 de agosto de 2012. 274 d.n.
Adicional al monto y al plazo 01/12	31/jul./12	8,766.1 (42.6%)	Del 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2012. 122 d.n. (44.5%)
Adicional al monto y al plazo 02/12	28/nov./12	8,766.1 (42.6%)	Del 1 de enero al 31 de marzo de 2013. 90 d.n. (32.9%)
Total		38,089.1	486 d.n.
Incremento		(85.2%)	(77.4%)

**FUENTE:** Tabla elaborada con base en la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada.  
d.n. días naturales.

Al 31 de diciembre de 2012, fecha de la estimación núm. 26 del convenio adicional núm. 02/12, se habían erogado 3,579.2 miles de pesos en el ejercicio de 2011 y 26,947.0 miles de pesos en 2012, con un importe pendiente de erogar de 7,562.9 miles de pesos; y a la fecha de la revisión (septiembre de 2013) el contrato estaba vigente y los trabajos se encontraban en proceso de realización.

### Resultados

1. En los contratos núms. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009 obra, OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/072/2011 obra, OADPRS/DGA/DOPRMSG/AD/OP/S/AD/020/2009 supervisión, OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/073/2011 supervisión OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/019/2009 gerencia y OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/074/2011 gerencia, las estimaciones autorizadas para pago en 2012 cumplen con la aplicación de los descuentos contractuales, las retenciones y el Impuesto al Valor Agregado IVA, de acuerdo con la normativa aplicable, sin embargo para el contrato núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009 de obra se observó en las estimaciones núms. 91, 196, 199 a la 208, 313 a la 316 que la entidad fiscalizada no realizó el pago dentro del plazo de los 20 días naturales.

En respuesta a la reunión de resultados finales y observaciones preliminares celebrada el 26 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada mediante el oficio núm. SEGOB/OADPRS/DGA/DGAOP/0037/2013 del 7 de octubre de 2013, anexó el oficio circular núm. SEGOB/OADPRS/DGA/DOPRMSG/1683/2013 del 2 de octubre del 2013, signado por el Director de Obra Pública, Recursos Materiales y Servicios Generales del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social dirigido a los Residentes de Obra, mediante el cual les instruye que en lo sucesivo en la etapa de ejecución de las obras, gestionen los trámites administrativos correspondientes con la finalidad de que las

estimaciones de obra y de servicios una vez revisadas, autorizadas e ingresadas para pago se cuente con la disponibilidad presupuestal para que dichas estimaciones sean liquidadas dentro de los 20 días posteriores a su ingreso, para dar el puntual seguimiento a fin de que se cumplan con las disposiciones normativas y contractuales.

La ASF considera que la observación se atiende, en virtud de que la entidad fiscalizada atendió lo observado con la información y documentación aportada.

**2.** En el contrato de obra núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009, la entidad fiscalizada realizó un pago en exceso por 9,030.1 miles de pesos en la estimación núm. 315-P para el concepto extraordinario con clave núm. SERV-PROF-CONASE, consistente en consultoría y asesoría para el desarrollo del proyecto ejecutivo por parte de la empresa consultora, debido a que se autorizó como un concepto no previsto en el catálogo del contrato pero fue contratada directamente por la empresa constructora siendo que no está considerado en sus alcances; no se encontró evidencia documental de su participación; y existió duplicidad en los servicios, ya que se encuentran considerados en los costos Indirectos en la fracción III. Servicios A. Consultores, Asesores, Servicio y Laboratorios.

En respuesta a la reunión de resultados finales y observaciones preliminares del 26 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada, mediante los oficios núms. SEGOB/OADPRS/DGA/DGAOP/0037/2013 y SEGOB/OADPRS/DGA/DGAOP/0045/2013 del 7 de octubre y 7 de noviembre de 2013, manifestó que el entregable de la contratista son los servicios de consultoría es decir, la revisión del proyecto ejecutivo para verificar su conformidad respecto de la información proporcionada y el concepto de diseño señalado en el "Estudio de soporte técnico para la determinación de directrices, especificaciones generales y específicas" que serviría como base para la revisión del proyecto ejecutivo, de la nueva infraestructura penitenciaria, solicitada por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal de acuerdo con la estrategia penitenciaria 2008-2012, copia del oficio del 23 de febrero de 2011, con la autorización del precio fuera de catálogo, donde se solicitó contratar la asesoría externa de la consultora, la cual sería considerada como parte adicional del proyecto ejecutivo, copia del acuerdo del 13 de enero de 2011 suscrito por la Dirección de Obra Pública Recursos Materiales y Servicios Generales y del oficio del 16 de febrero de 2011, firmado por la Dirección General de Administración, con el cual solicitó la autorización de los cambios al proyecto ejecutivo entregado por la contratista. Anexó el oficio con la autorización de la Coordinación General de Centros Federales para cambiar el proyecto arquitectónico y la aprobación para que la empresa adecue el proyecto y construcción, según dichas especificaciones; también envió los documentos de la evaluación de obra realizadas, visitas de obra y el modelo de prisiones, boletines con recomendaciones y sugerencias; además, proporcionó la relación de planos modificados por la consultoría, los cuales fueron elaborados por la contratista en la integración del proyecto ejecutivo completo y ordenado; la relación de planos finales y los planos con las adecuaciones generados por modificaciones al proyecto; dibujos y especificaciones para puertas y mobiliario en celdas de mínima, media, máxima y supermáxima seguridad, todo ello avalado por la consultora americana y por el OADPRS, demostrándose con lo anterior que no existe duplicidad de pago en los servicios considerados en el costo Indirecto.

La ASF considera que la observación se atiende, en virtud de que la entidad fiscalizada acreditó que el precio extraordinario se generó por la participación de la consultoría y

asesoría, para modificar el proyecto ejecutivo de la contratista, a solicitud de la entidad fiscalizada para fortalecer el nuevo modelo penitenciario federal, con lo que se aclara que es distinto a la participación de la contratista, ya que se realizaron actividades nuevas para actualizar el proyecto ejecutivo que fue entregado por la contratista para el desarrollo de la obra, modificando áreas y espacios de los módulos de segregación mínima, media, máxima y supermáxima seguridad, así como las especificaciones para puertas y mobiliarios en celdas y poder mejorar los sistemas de seguridad y presentó la evidencia de su participación de la contratista y la consultoría, con la evaluación de obra, las visitas de obra, el nuevo modelo de prisiones, los boletines con las recomendaciones y sugerencias, que la contratista aplicó en el proceso de la obra y acreditó que realizó la actualización y modificación de los planos para el proyecto ejecutivo completo, por lo anterior, se advierte que no se duplica el costo indirecto.

**3.** En el contrato de obra núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009 se realizó un pago en exceso por 7,760.3 miles de pesos en la estimación núm. 315-P en los conceptos PLAN-ARQ-001, PLAN-EST-001, PLAN-INST-001, PLAN-RGV-001 y PLAN-TR-PET.01 por montos de 2,136.9, 2,493.1, 1,780.8, 712.3 y 637.2 miles de pesos, respectivamente, de la elaboración de planos arquitectónicos, estructurales, instalaciones, redes generales y vialidades de acuerdo a las modificaciones y adecuaciones autorizadas para la actualización del proyecto y elaboración de trabajos solicitados por el cliente, debido a que dichos conceptos ya están incluidos en el catálogo del contrato de servicios núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/AD/OP/S/AD/020/2009 en la actividad “Finiquito de los Servicios de la Supervisión”, la cual conforme a los Términos de Referencia se indica que entregará a la residencia de obra los levantamientos referentes a la actualización del proyecto: adecuaciones, modificaciones y cancelaciones, así como la coordinación y realización de los planos de la obra tal y como quedó ejecutada.

En respuesta a la reunión de resultados finales y observaciones preliminares celebrada el 26 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada mediante el oficio núm. SEGOB/OADPRS/DGA/DGAOP/0037/2013 del 7 de octubre de 2013, presentó memoria descriptiva en la cual se detallan las adecuaciones y los cambios autorizados al proyecto ejecutivo, mismos que quedaron plasmados en los planos correspondientes; además, incluyeron el archivo digital con los planos del proyecto ejecutivo original de 2009, los planos elaborados por la consultora, así como las modificaciones derivadas de las observaciones de la misma.

La ASF considera que la observación se atiende, en virtud de que la entidad fiscalizada acreditó lo observado con la información y documentación proporcionada.

**4.** La entidad fiscalizada autorizó un pago en exceso por 1,249.9 miles de pesos por ajuste de indirectos en el contrato mixto de obra pública núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009, que la ASF determinó, base en:

A	B	C	D	E	F	G	H
	(%)	A X B			B X E	C - F	
COSTO DIRECTO CONSIDERADO POR LA ENTIDAD FISCALIZADA (MILES DE PESOS)	PORCENTAJE DE INDIRECTO OBTENIDO POR LA ENTIDAD FISCALIZADA	IMPORTE POR CONCEPTO DE AJUSTE DE INDIRECTOS (MILES DE PESOS)	IMPORTE EJERCIDO DE OBRA CALCULADO POR LA ASF (OBRA NORMAL, EXCEDENTE Y EXTRAORDINARIA) (MILES DE PESOS)	COSTO DIRECTO CALCULADO POR LA ASF EN FUNCIÓN DEL MONTO EJERCIDO DE OBRA (MILES DE PESOS)	IMPORTE QUE DEBE COBRAR LA ENTIDAD POR CONCEPTO DE AJUSTE DE INDIRECTOS (MILES DE PESOS)	DIFERENCIA ENTRE LOS IMPORTES CALCULADOS POR LA ENTIDAD Y POR LA ASF (MILES DE PESOS)	IMPORTE PAGADO POR AJUSTE DE INDIRECTOS (MILES DE PESOS)
1,288,566.2	23.58	303,843.9	1,567,118.0	1,214,777.8	286,444.6	17,399.3	87,407.8

Por tanto, los 17,399.3 miles de pesos (G) representan 1.43% de más respecto del costo directo calculado por la ASF de 1,214,777.8 miles de pesos que, aplicado al importe pagado a la fecha de auditoría por ajuste de indirectos de 87,407.8 miles de pesos, resulta un importe en exceso de 1,249.9 miles de pesos.

En respuesta a la reunión de resultados finales y observaciones preliminares celebrada el 26 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada, mediante los oficios núms. SEGOB/OADPRS/DGA/DGAOP/0037/2013 y SEGOB/OADPRS/DGA/DGAOP/0045/2013 del 7 de octubre y 7 de noviembre de 2013, adjuntó la propuesta original de indirectos del contrato en donde el porcentaje es de 15.6%, con un costo de la administración central de 64,426.2 miles de pesos y de administración de obra de 137,140.5 miles de pesos, que suman un total de 201,566.7 miles de pesos. La empresa solicitó una reconsideración a los indirectos originales del contrato, y el 23 de marzo de 2012, se incrementó del 15.6% al 23.6%, con un costo de la administración central de 100,788.5 miles de pesos y de la administración de obra de 203,055.4 miles de pesos, que dan un total de 303,843.9 miles de pesos. La empresa volvió a solicitar una reconsideración de sus indirectos, con base en el convenio 02/11, que representó una ampliación de 90 días, comprendidos del 1 de abril de 2012 al 29 de junio de 2013. En función de dicha solicitud, la Residencia de Obra realizó un incremento del indirecto del 23.6% al 25.6% para quedar en un costo de administración central de 110,981.1 miles de pesos y uno de la administración de obra de 218,420.3 miles de pesos, que suman un total de 329,401.4 miles de pesos, con lo que se acreditó que los costos Indirectos obtenidos fueron correctamente aplicados al monto de la obra ejercida conforme a los plazos de ampliación de acuerdo a los convenios formalizados.

La ASF considera que la observación se atiende, en virtud de que la entidad fiscalizada acreditó con la documentación aportada que los cálculos efectuados por la contratista para obtener el ajuste del indirecto son correctos, ya que demostró que inicialmente se modificó del 15.6% al 23.6% y que con la formalización del último convenio 02/11, nuevamente se ajustó en forma exacta el porcentaje del indirecto al 25.6% el cual se aplicó en forma adecuada en el monto realmente ejercido en el finiquito de obra.

5. Para el contrato de obra núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009 la entidad fiscalizada no cumplió con los plazos para la verificación de la conclusión de los trabajos ni para llevar a cabo el acta de entrega-recepción, ya que la contratista notificó mediante el oficio sin número de fecha 27 de junio de 2012 la terminación de los trabajos el

día 29 de junio de 2012; y en la celebración del acta de entrega-recepción de fecha 30 de noviembre de 2012 no se indicó la presentación de la garantía de vicios ocultos por parte de la empresa contratista, y a junio de 2013 no se ha elaborado el finiquito, ni la terminación del contrato.

En respuesta y derivado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares celebrada el 9 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada mediante el oficio núm. SEGOB/OADPRS/DGA/DGAOP/0031/2013 del 19 de septiembre de 2013, proporcionó información relacionada al acta de entrega recepción de los trabajos del 30 de noviembre de 2012, las actas de verificación de fechas 13 de julio, 15 de agosto, 14 y 29 de septiembre de 2012 y la garantía de vicios ocultos de fecha 29 de noviembre de 2012.

La ASF considera que la observación subsiste, en virtud de que la entidad fiscalizada no presentó el finiquito correspondiente a los trabajos y aunque anexó la garantía de vicios ocultos ésta no está indicada en el acta de entrega recepción.

#### 12-1-04D00-04-0097-01-001 **Recomendación**

Para que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social instruya a su área responsable para que cumpla con los plazos para la elaboración del finiquito de obra y se incluyan en el acta de entrega recepción de los trabajos los datos de la garantía de vicios ocultos presentada por la contratista.

6. De los contratos formalizados por la entidad fiscalizada para la construcción, rehabilitación y adecuación del Centro Penitenciario de Papantla, Veracruz, se seleccionaron 6 de ellos, dos de los cuales corresponden a obra pública por un importe de 2,331,564.3 miles de pesos y un plazo de ejecución de 874 días naturales; y los cuatro restantes son de servicios relacionados con la obra pública, dos de ellos para contratar la gerencia de proyectos por un monto de 93,204.9 miles de pesos y un plazo de 964 días naturales y los dos últimos para realizar la supervisión de la obra por un importe total de 88,726.6 miles de pesos y con un plazo de 957 días naturales.

Posteriormente y durante la ejecución de los trabajos, se presentaron factores meteorológicos, trabajos extraordinarios y volúmenes excedentes, que originaron la formalización de tres convenios adicionales y 5 convenios modificatorios a los contratos de obra pública con los cuales se incrementó en 282,091.1 miles de pesos el monto y en 703 días naturales el plazo de ejecución pactados originalmente, que representaron el 12.1% y 86.8%, respectivamente, por lo que el monto total de obra ascendió a 2,613,655.4 miles de pesos.

De igual forma, se formalizaron tres convenios adicionales y tres modificatorios a los contratos de gerencia de proyectos, con los cuales se incrementó en 49,495.7 miles de pesos el monto y en 672 días naturales el plazo de ejecución pactados originalmente, que representaron el 53.1%, y 69.7%, respectivamente, por lo que el monto total de Gerencia de Proyectos quedó en 142,700.6 miles de pesos.

Asimismo, se formalizaron un convenio adicional y cuatro convenios modificatorios a los contratos de supervisión para incrementar en 34,695.0 miles de pesos el monto y en 582 días naturales el plazo de ejecución, que representaron el 39.1% y 60.8%, respectivamente, por lo que el importe de la supervisión quedó en 123,421.6 miles de pesos.

Al cierre del ejercicio del año 2012, se registraron los siguientes importes ejercidos: 2,289,312.4 miles de pesos en obra (el 87.6%); 135,137.7 miles de pesos en gerencia de proyectos (el 94.7%), y 120,358.4 miles de pesos en supervisión (el 97.5%).

De lo anterior, se observa que los incrementos en monto autorizados para los contratos de servicios resultan significativamente superiores en relación con el incremento aprobado para la obra, ya que mientras esta última se incrementó en solo un 12.1%, para la gerencia de proyectos fue en 53.1% y para la supervisión en 39.1%, lo que se considera fuera de los rangos de mercado aceptables, toda vez que en obras públicas similares el pago de estos servicios se ubica en el orden del 3.0% al 4.0% del costo total de la obra. Asimismo, se considera una planeación deficiente en los plazos establecidos contractualmente, ya que resultaron insuficientes al no considerar la complejidad de la obra.

En cuanto al ejercicio del gasto, también se observa una desproporción significativa, toda vez que en la obra se registró sólo un avance financiero de 87.6% mientras que en la gerencia de proyectos fue del 94.7% y en la supervisión del 97.5%; lo que refleja un excesivo gasto en los servicios de gerencia y supervisión porque su participación no corresponde con la cantidad de obra ejecutada, ya que sus actividades para pago se agrupan en grandes rubros y no permiten identificar los trabajos realmente realizados cuando la obra registra un ritmo significativamente menor al programado.

Por último, también se considera excesiva la contratación de una gerencia de proyectos para cada contrato de obra pública, puesto que el objetivo y meta por cumplir corresponden a un solo proyecto de inversión.

En el cuadro siguiente se resumen las cifras mencionadas.

Contratos	Importes (miles de pesos)			Porcentaje (%)		Plazo (días naturales)		Porcentaje de Increment. % (E/D)
	Original Contratado	Final con Convenios	Ejercido al 31/12/2012	Increment. en el monto	Avance Financiero	Original Contratado	Final con Convenios	
	(A)	(B)	(C)	(B/A)	(C/B)	(D)	(E)	
<b>Obra</b>								
...O/AD/021/2009	1,816,200.0	1,816,200.0	1,653,718.0	0.0	91.1	630	1,090	73.0
...O/AD/072/2011	515,364.3	797,455.4	635,594.4	54.7	79.7	244	487	99.6
Subtotal	2,331,564.3	2,613,655.4	2,289,312.4	12.1	87.6	874	1,577	86.8
<b>Gerencia</b>								
...S/AD/019/2009	72,648.0	104,611.5	104,611.5	44.0	100.0	690	1,150	66.7
...S/AD/074/2011	20,556.9	38,089.1	30,526.2	85.3	80.1	274	486	77.4
Subtotal	93,204.9	142,700.6	135,137.7	53.1	94.7	964	1,636	69.7
<b>Supervisión</b>								
...S/AD/020/2009	69,184.0	94,897.0	91,114.9	37.2	96.0	683	1,143	67.3
...S/AD/073/2011	19,542.6	28,524.6	29,243.4	46.0	102.5	274	396	44.5
Subtotal	88,726.6	123,421.6	120,358.3	39.1	97.5	957	1,539	60.8

Fuente: Tabla elaborada con base en la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada.

En respuesta a la reunión de resultados finales y observaciones preliminares celebrada el 26 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada mediante el oficio núm. SEGOB/OADPRS/DGA/DGAOP/0037/2013 del 7 de octubre de 2013, proporcionó información donde anexó el oficio de fecha 27 de junio de 2012, en el cual la empresa

contratista informó sobre la terminación de la obra del contrato núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009, así como la carátula de la última estimación con periodo de ejecución del 16 al 29 de junio de 2012, en donde el porcentaje de avance financiero, es del 101.5%, además anexó la estimación núm. 68 con periodo de ejecución del 16 al 30 de junio de 2012 del contrato núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/019/2009 relativo a los servicios de gerencia de proyectos en la cual el porcentaje de avance financiero es del 98.6%, con lo que demuestran que el porcentaje financiero cobrado por la gerencia de proyectos en la estimación núm. 68 es menor al porcentaje financiero cobrado por la contratista en la última estimación, ambas estimaciones correspondientes al mismo periodo de ejecución; para el contrato núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/AD/OP/S/AD/020/2009 de la supervisión externa anexó la estimación núm. 70 con periodo de ejecución del 16 al 30 de junio de 2012 en la cual el porcentaje de avance financiero es del 94.3%, por lo que el porcentaje financiero cobrado por la supervisión es menor al porcentaje financiero cobrado por la contratista durante el mismo periodo; para el contrato de obra núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/072/2011 anexó la estimación núm. 100 con periodo de ejecución del 16 al 31 de diciembre de 2012, en donde el porcentaje de avance financiero es del 99.2% y del contrato de gerencia de proyectos núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/074/2011 anexó la estimación núm. 26 con igual periodo de ejecución al de la estimación núm. 100, en la cual el porcentaje de avance financiero es del 80.1%, por lo que demuestra que la gerencia de proyectos requería utilizar mayor cantidad de recursos; para el contrato de supervisión núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/073/2011 anexó la estimación núm. 28 con periodo de ejecución del 16 al 31 de diciembre del 2012, con igual periodo de ejecución al de la estimación núm. 100, en la cual el porcentaje de avance financiero es del 79.6%, con lo que demuestra que el porcentaje financiero cobrado por la supervisión es menor al cobrado para el contrato núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/072/2011.

La ASF considera que la observación subsiste, en virtud de que la entidad fiscalizada no acreditó lo observado con la información y documentación proporcionada.

**12-1-04D00-04-0097-01-002 Recomendación**

Para que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social instruya a su área responsable para que en la planeación y contratación de las obras públicas a su cargo se consideren en los contratos de servicios para la administración y control de la obra pública todas las afectaciones de los avances, en donde se establezcan mecanismos para controlar los desfases de las obras y evitar el incremento de los plazos de ejecución y sus costos; además, que se ajusten de manera equitativa los costos de los servicios que presten la gerencia de proyectos y de supervisión cuando no se alcancen los compromisos contractuales; asimismo, se disgreguen las actividades que desarrollan en forma pormenorizada, para determinar la participación de las plantillas en sus propuestas, en el Complejo Penitenciario en operación.

**12-1-04D00-04-0097-01-003 Recomendación**

Para que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social instruya a su área responsable para que establezca los mecanismos de control para que en

la contratación de los servicios de administración y de control de la obra pública, se contraten los servicios de gerencia de proyectos por proyecto de inversión.

12-9-04D00-04-0097-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no contemplaron dentro de la planeación de la obra pública los factores reales que afectaron el desarrollo de los trabajos y los servicios de administración y control de acuerdo a la complejidad en la ejecución de los trabajos en el Complejo Penitenciario de Papantla, en el estado de Veracruz.

**Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 6 observación(es), de la(s) cual(es) 4 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 2 restante(s) generó(aron): 3 Recomendación(es) y 1 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

**Dictamen: con salvedad**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que se realizó una deficiente planeación debido a que no consideró las condiciones reales para el desarrollo de los trabajos en las obras, lo que incidió en que no se concluyeran en los plazos establecidos, y que los servicios de gerencia de proyectos y de supervisión incrementaran su costo sin ser acordes con los avances de los trabajos que ejecutaron los contratistas en la obra, y que por cada contrato de obra se celebrara uno de gerencia de proyectos.

**Apéndices**

*Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que la ejecución, pago y terminación de los trabajos se realizó de conformidad con la normativa aplicable y en su caso, los convenios celebrados.

*Áreas Revisadas*

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: Artículos 55, párrafo segundo; 64 y 66.
2. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: Artículos 72; 77, párrafo primero; 84, fracciones VI y IX; 86, fracciones I, II, III, V, VI y XII; 86A; 87; 135; 137; 139; 140 y 202, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2006; 115, fracciones I, II, V, VI, VIII, XII, XV y XVII; 116; 117 y 251, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010, vigentes en el momento de la formalización de los contratos.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Contrato núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/021/2009, cláusulas décima primera; décima sexta, párrafo segundo y vigésima segunda; Manual de Procedimientos de la Dirección de Adquisiciones y Obra Pública del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública, Políticas de Operación para la Adquisición de bienes, arrendamientos y servicios por adjudicación directa para las Unidades Administrativas del Órgano Desconcentrado Prevención y Readaptación Social; y Políticas Bases y Lineamientos en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, punto V.10.3 Adjudicación Directa.

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.