

Prevención y Readaptación Social**Construcción de Infraestructura en el Centro Federal de Readaptación Social No. 8 Norponiente, en el Estado de Sinaloa**

Auditoría de Inversiones Físicas: 12-1-04D00-04-0099

GB-025

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 y que su funcionamiento y puesta en operación se realizó de acuerdo con lo previsto.

Alcance**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	180,032.2
Muestra Auditada	88,716.3
Representatividad de la Muestra	49.3%

De los 1,831 conceptos que comprendieron tanto la elaboración del proyecto ejecutivo y la realización de la primera etapa, así como la supervisión y la gerencia de proyecto de las obras relativa a la construcción de infraestructura en el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) No. 8 Norponiente, en el estado de Sinaloa, por un total ejercido de 180,032.2 miles de pesos en 2012; se revisó una muestra de 54 conceptos por un importe de 88,716.3 miles de pesos, que representaron el 49.3% 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.

CONCEPTOS REVISADOS
(Miles de pesos y porcentajes)

NÚMERO DE CONTRATO	Conceptos		Importe de conceptos		Alcance de la revisión (%)
	Ejecutados	Seleccionados	Ejercido	Seleccionado	
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/001/2011	1,823	46	128,469.8	37,153.9	28.9
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/002/2011	6	6	25,574.2	25,574.2	100.0
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/003/2011	2	2	25,988.2	25,988.2	100.0
Total	1,831	54	180,032.2	88,716.3	49.3

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

Antecedentes

El Proyecto Construcción de Infraestructura en el Centro Federal de Readaptación Social No. 8 Norponiente, en el estado de Sinaloa, tuvo por objeto fortalecer y ampliar el sistema penitenciario de mediana y alta peligrosidad.

El contrato mixto de obra pública núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/001/2011 tiene por objeto realizar el proyecto ejecutivo y primera etapa de construcción para la ampliación de infraestructura en el Centro Federal de Readaptación Social No. 8 de Guasave, Sinaloa, ubicado en el predio de Jesús María, municipio de Guasave, en el estado de Sinaloa; se adjudicó directamente el 10 de marzo de 2011 por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social a la contratista Homex Infraestructura S.A. de C.V.; por un importe de 4,400.3 miles de pesos en la parte a precio alzado y de 618,325.7 miles de pesos en la de precios unitarios, mismos que suman un total de 622,726.0 miles de pesos; y un plazo de ejecución de 260 días naturales, comprendidos del 16 de marzo al 30 de noviembre de 2011.

Posteriormente, durante el periodo 2011–2012 se formalizaron al amparo del citado contrato cuatro convenios adicionales que se detallan a continuación:

CONVENIOS CELEBRADOS AL AMPARO DEL CONTRATO MIXTO DE OBRA PÚBLICA
NÚM. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/001/2011
(Miles de pesos y días naturales)

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Original contratado	10/mar./2011	622,726.0	Del 16 de marzo al 30 de noviembre de 2011. 260 d.n.
De ampliación del plazo 01/11	29/nov./2011	0.00	Del 1 de diciembre de 2011 al 31 de marzo de 2012. 122 d.n. (46.9%)
De ampliación del plazo 01/12	3/abr./2012	0.00	Del 1 de abril al 20 de septiembre de 2012. 173 d.n. (66.5%)
De ampliación del plazo 02/12	16/oct./2012	0.00	Del 21 de septiembre al 15 de diciembre de 2012. 86 d.n. (33.1%)
De ampliación del monto y del plazo 03/12	28/dic./2012	0.00	Del 16 de diciembre de 2012 al 30 de abril de 2013. 136 d.n. (52.3%)
Total		622,726.0	777 d.n. (198.8%)

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

d.n. días naturales.

Al 30 de noviembre de 2012, fecha de la estimación núm. 69 del convenio adicional núm. 02/12, se habían erogado 242,663.1 miles de pesos en el ejercicio 2011 y 128,469.9 miles de pesos en el 2012, con un importe pendiente de erogar por 251,593.0 miles de pesos; a la fecha de la revisión (16 de agosto 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/002/2011, tiene por objeto llevar la gerencia de proyectos para coordinar el proyecto ejecutivo y primera etapa de construcción para la ampliación de infraestructura en el Centro Federal de Readaptación Social No. 8 de Guasave, Sinaloa, ubicado en el predio de Jesús María, municipio de Guasave, en el estado de Sinaloa; lo adjudicó el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social directamente el 10 de marzo de 2011 a la contratista Tafe Grupo Constructor, S.A. de C.V.; en él se estableció un monto de 25,095.9 miles de pesos y un plazo de ejecución de 291 días naturales, comprendidos del 16 de marzo al 31 de diciembre de 2011.

Durante el periodo 2011–2012 se formalizaron, al amparo del contrato de servicios relacionados con la obra pública, a precios unitarios y tiempo determinado núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/002/2011, los tres convenios adicionales y 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/002/2011
(Miles de pesos y días naturales)

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Original contratado	10/mar./2011	25,095.9	Del 16 de marzo al 31 de diciembre de 2011. 291 d.n.
De ampliación del monto y del plazo 01/11	30/dic./2011	6,888.4 (27.4%)	Del 1 de enero de 2011 al 30 de abril de 2012. 121 d.n. (41.6%)
De ampliación del monto y del plazo 01/12	10/abr./2012	12,887.8 (51.4%)	Del 1 de mayo al 20 de octubre de 2012. 173 d.n. (59.4%)
De ampliación del monto y del plazo 02/12	19/oct./2012	6,019.5 (56.0%)	Del 21 de octubre al 31 de diciembre de 2012. 72 d.n.(24.7%)
Total		50,891.6 (102.8%)	657 d.n. (125.8%)

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. 48 del convenio adicional núm. 02/12, se habían erogado 25,065.6 miles de pesos en el ejercicio 2011; y 25,574.2 miles de pesos en el 2012, con un importe pendiente de erogar por 251.8 miles de pesos; y a la fecha de la revisión (16 de agosto de 2013) el contrato estaba vigente y los trabajos se encontraban en proceso de realización.

El contrato de servicios relacionados con obra pública, sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/003/2011 tiene por objeto llevar la supervisión y control de la primera etapa para la construcción para la ampliación de infraestructura en el Centro Federal de Readaptación Social No. 8 Guasave, Sinaloa, ubicado

en el predio de Jesús María, municipio de Guasave, en el estado de Sinaloa; lo adjudicó el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social directamente el 10 de marzo de 2011 a la contratista Organización Trend, S.A. de C.V.; con un monto de 24,547.5 miles de pesos y un plazo de ejecución de 291 días naturales, comprendidos del 16 de marzo al 31 de diciembre de 2011.

En el periodo 2011–2012 celebraron tres convenios adicionales y modificatorios que se detallan a continuación:

CONVENIOS CELEBRADOS AL AMPARO DEL CONTRATO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON OBRA PÚBLICA,
SOBRE LA BASE DE PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO NÚM.
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/003/2011
(Miles de pesos y días naturales)

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Original contratado	10/mar./2011	24,547.5	Del 16 de marzo al 31 de diciembre de 2011. 291 d.n.
De ampliación del monto y del plazo 01/11	16/dic./2011	6,131.6 (24.5%)	Del 1 de enero de 2011 al 30 de abril de 2012. 121 d.n. (41.6%)
De ampliación del monto y del plazo 01/12	09/abr./2012	13,744.0 (56.0%)	Del 1 de mayo al 20 de octubre de 2012. 173 d.n. (59.4%)
De ampliación del monto y del plazo 02/12	19/oct./2012	6,078.7 (24.8%)	Del 21 de octubre al 31 de diciembre de 2012. 72 d.n.(24.7%)
Total		50,501.8 (105.7%)	657 d.n. (125.8%)

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

d.n. días naturales.

Al 30 de noviembre de 2012, fecha de la estimación núm. 41 del convenio adicional núm. 02/12, se habían erogado 21,883.8 miles de pesos en el ejercicio 2011 y 25,988.2 miles de pesos en el 2012, con un importe pendiente de erogar de 2,629.8 miles de pesos; a la fecha de la revisión (16 de agosto de 2013) el contrato estaba vigente y los trabajos se encontraban en proceso de realización.

Resultados

1. Se verificó que en las estimaciones de los contratos de obra pública núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/001/2011, de gerencia de proyectos núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/002/2011 y de supervisión núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/003/2011, se efectuaron las deducciones contractuales, la amortización de los anticipos, y la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) conforme a la normativa; los volúmenes de obra pagados correspondieron a los ejecutados y los precios unitarios extraordinarios fueron autorizados y pagados conforme a la normativa; el tipo y la calidad de los materiales cumplieron con las especificaciones contractuales; asimismo, se constató que la contratista no solicitó ajuste de costos, sin embargo, se verificó que los insumos como son acero de refuerzo, estructura metálica, cemento, concreto premezclado y perfiles de acero manifestaron fluctuaciones tanto al alza

como a la baja, y derivado del análisis en conjunto de los insumos se generaliza un alza a los costos iniciales.

2. En el contrato núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/S/AD/002/2011 de la gerencia de proyectos, se observó que en los convenios núms. 01/2012 y 02/2012, se omitió realizar el ajuste al concepto de catálogo número SSP-03, en virtud de que dentro de sus alcances se contemplan trabajos que debieron ejecutarse antes y/o al inicio del contrato, no obstante se consideraron nuevamente en los alcances de los convenios, como permisos, licencias, derechos de banco de materiales, derechos de propiedad, derechos de vía y expropiación de inmuebles, por lo que se generó un pago indebido por un importe de 3,435.0 miles de pesos.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares celebrada el 16 de agosto de 2013, la entidad fiscalizada, mediante los oficios núms. SEGOB/OADPRS/DGA/DGADOPRMSG/1403/2013 y SEGOB/OADPRS/DGA/DGAOP/0044/2013 del 27 de agosto y 5 de noviembre de 2013, respectivamente, remitió copia de la factura del 1 de noviembre de 2013, la estimación núm. 56 (A) 4C con periodo del 16 al 30 de abril de 2013, la verificación de comprobantes fiscales digitales por internet y el análisis del ajuste de la matriz del precio unitario de las actividades que participaron en el periodo de la obra, por lo que del monto observado de 3,435.0 miles de pesos, se justificó un importe de 3,271.9 miles de pesos, ya que se ajustaron las actividades realizadas y el monto de 163.1 miles de pesos fue deducido en la estimación mencionada.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la entidad fiscalizada remitió información y documentación que aclara documentalmente el importe de 3,271.9 miles de pesos y acredita el resarcimiento de 163.1 miles de pesos, por lo que se da por atendido el resultado.

3. Se observó que para el desarrollo del proyecto ejecutivo y la construcción de infraestructura en el Centro Federal de Readaptación Social No. 8 Norponiente, en el Estado de Sinaloa, la entidad fiscalizada formalizó tres contratos, uno de los cuales corresponde a obra pública por 622,726.0 miles de pesos y un plazo de ejecución de 260 días naturales; los dos restantes son de servicios relacionados con la obra pública, uno de ellos para contratar la gerencia de proyectos por un monto total de 25,095.9 miles de pesos y un plazo de 291 días naturales y el último para realizar la supervisión de la obra por un importe total de 24,547.5 miles de pesos y con un plazo de 291 días naturales.

Posteriormente, y durante la ejecución de los trabajos, se presentaron factores meteorológicos, códigos rojos y protocolos de seguridad (excesiva revisión en el acceso a las diferentes áreas de trabajo de personal, maquinaria y equipo, suspensión de actividades por ingreso de internos, etc.) que originaron la formalización de cuatro convenios adicionales al contrato de obra pública, con los cuales se incrementó en 517 días naturales el plazo de ejecución original, que representa el 198.8%.

De igual forma, se formalizaron tres convenios adicionales al contrato de gerencia de proyectos, con los cuales se incrementó en 25,795.7 miles de pesos el monto y en 366 días naturales el plazo de ejecución original, que representan el 102.8%, y 125.8%, respectivamente, por lo que el monto total de la gerencia de proyectos quedó en 50,891.6 miles de pesos.

Asimismo, se formalizaron tres convenios adicionales a los contratos de supervisión para incrementar en 25,954.3 miles de pesos el monto y en 366 días naturales el plazo de ejecución, que representaron el 105.7% y 125.8%, respectivamente, por lo que el importe de la supervisión quedó en 50,501.8 miles de pesos.

Al cierre del ejercicio de 2012, se registraron los siguientes importes ejercidos: 371,133.0 miles de pesos en obra (el 59.6%); 50,639.8 miles de pesos en la gerencia de proyectos (el 99.5%) y 47,872.0 miles de pesos en supervisión (el 94.8%).

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 no se incrementó, para la gerencia de proyectos fue en 102.8% y para la supervisión en 105.7%, 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 y las dificultades existentes en los Centros Federales de Readaptación Social en operación.

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 59.6% mientras que en la gerencia de proyectos fue del 99.5% y en la supervisión del 94.8%; 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. Lo anterior se resume en el cuadro siguiente:

Contratos	Importes (miles de pesos)			Porcentaje (%)		Plazo (días naturales)		Porcentaje de Increm. % (E-D/D)
	Original Contratado (A)	Final con Convenios (B)	Ejercido al 31/12/20 12 (C)	Increm. en el monto (B-A/A)	Avance Financiero (C/B)	Original Contratado (D)	Final con Convenios (E)	
Obra								
...O/AD/001/2011	622,726.0	622,726.0	371,133.0	0.0	59.6	260	777	198.8
Subtotal	622,726.0	622,726.0	371,133.0	0.0	59.6	260	777	198.8
Gerencia								
...S/AD/002/2011	25,095.9	50,891.6	50,639.8	102.8	99.5	291	657	125.8
Subtotal	25,095.9	50,891.6	50,639.8	102.8	99.5	291	657	125.8
Supervisión								
...S/AD/003/2011	24,547.5	50,501.8	47,872.0	105.7	94.8	291	657	125.8
Subtotal	24,547.5	50,501.8	47,872.0	105.7	94.8	291	657	125.8

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

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.

12-1-04D00-04-0099-01-001 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 sus 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 se desarrollan en forma pormenorizada, para determinar la participación de las plantillas en sus propuestas, en los Centros Federales de Readaptación Social en operación.

12-1-04D00-04-0099-01-002 Recomendación

Para que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, instruya a su área responsable para que en la contratación de los servicios de administración y control de las obras públicas a su cargo, se contraten los servicios de una gerencia de proyectos por proyecto de inversión.

12-9-04D00-04-0099-08-001 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 de ejecución de los trabajos en el Centro Federal de Readaptación Social No. 8 Norponiente, en el Estado de Sinaloa, en operación.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 163.1 miles de pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Observaciones y Acciones

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

Dictamen: limpio

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.

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. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: Art. 107, 115, 116, 117, 186, 187, 249 y 251.

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.