

Instituto Mexicano del Seguro Social**Construcción de Hospital General Regional Nuevo de 249 Camas en la Ciudad de Morelia, Michoacán**

Auditoría de Inversiones Físicas: 12-1-00GYR-04-0106

DS-104

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

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	339,564.0
Muestra Auditada	207,547.9
Representatividad de la Muestra	61.1%

De los 3,694 conceptos que comprendieron la Construcción de Hospital Regional Nuevo de 250 Camas en Charo Tres Marías, en el Estado de Michoacán, por un total ejercido de 339,564.0 miles de pesos en 2012, se revisó una muestra de 118 conceptos por 207,547.9 miles de pesos que representaron el 61.1 % del monto erogado en el año de estudio, por ser los más representativos y susceptibles de medir, cuantificar y verificar tanto en planos como en campo como se detalla en la siguiente tabla.

Número de contrato	CONCEPTOS (Miles de pesos y porcentajes)				Alcance de la revisión (%)
	Conceptos		Importe		
	Ejecutados	Revisados	Ejercido	Revisado	
PROYECTO Y OBRA 2-10170001-4-43249	3,656	80	307,287.5	175,271.4	57.0
GERENCIA DE PROYECTO 2-10170010-5-43250	23	23	20,643.9	20,643.9	100.0
SUPERVISIÓN 2-10170010-5-43251	15	15	11,632.6	11,632.6	100.0
Total	3,694	118	339,564.0	207,547.9	61.1

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

Antecedentes

El contrato de obra pública a precios unitarios número 2-10170001-4-43249 tuvo por objeto la ejecución del proyecto integral para la Construcción del Hospital General Regional 249 camas, sustentable, ubicado en la Ciudad Tres Marías, en el municipio de Charo, Michoacán; fue adjudicado en forma directa el 18 de octubre de 2010 por la Coordinación de Infraestructura Inmobiliaria del Instituto Mexicano del Seguro Social a la contratista Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.; y en él se pactaron un monto de 619,354.3 miles de pesos y un plazo de ejecución de 480 días naturales comprendidos del 21 de octubre de 2010 al 12 de febrero de 2012.

Posteriormente, se formalizaron dos convenios modificatorios en monto y plazo de la forma siguiente:

RESUMEN DE CONVENIOS				
Núm. Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto (Miles de Pesos)	Plazo (Días)	Periodo de ejecución
Monto del contrato		619,354.3	480	
Convenio modificatorio al plazo núm. 2-10170001-4-43249 C1-12.	10/feb./2012	0.0	42	Del 13 de febrero de 2012 al 25 de marzo de 2012. 42 d.n. (8.8%)
Convenio modificatorio al monto núm. 2-10170001-4-43249 C2-12.	30/oct./2012	153,037.1 (24.7%)	0.0	
Total		772,391.4 (24.7%)	522	Del 21 de octubre de 2010 al 10 de noviembre de 2012. 522 d.n. (8.8%)

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

Con fecha 10 de agosto de 2012 la contratista comunicó a la residencia de obra la terminación de los trabajos con importes ejercidos de 173,065.4 miles de pesos en el año 2010, 233,786.3 miles de pesos en el 2011 y 307,287.5 miles de pesos en 2012, para un total ejercido de 714,139.2 miles de pesos, y con un importe pendiente de pago al contratista de 58,452.2 miles de pesos, debido a que en su verificación, la residencia de obra observó trabajos con deficiencias de calidad que al 31 de diciembre de 2012, la contratista no había corregido y en consecuencia no se había formalizado la entrega-recepción de la obra ni finiquitado el contrato. A la fecha de revisión (septiembre de 2013) la obra se encuentra concluida y en operación.

El contrato de gerencia de proyecto a precios unitarios número 2-10170010-5-43250 tuvo por objeto la ejecución de los trabajos de Gerencia de Proyecto para coordinar y supervisar los trabajos de planeación y coordinación del proyecto integral para la construcción del Hospital General Regional 249 camas, fue adjudicado en forma directa el 8 de octubre de 2010, por la Coordinación de Infraestructura Inmobiliaria del Instituto Mexicano a la contratista Inmobiliaria y Constructora Galva, S.A. de C.V.; y en él se establecieron un monto

de 24,500.6 miles de pesos y un plazo de 582 días naturales, comprendidos del 11 de octubre de 2010 al 14 de mayo de 2012.

Posteriormente, se formalizaron dos convenios modificatorios en monto y plazo que se detallan a continuación:

RESUMEN DE CONVENIOS

Núm. Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto (Miles de Pesos)	Plazo (Días)	Periodo de ejecución
Monto del contrato		24,500.6	582	
Convenio modificatorio al plazo núm. 2-10170001-5-43250 C1-12.	15/ago./2012		139	Del 15 de mayo al 30 de septiembre de 2012. 139 d.n. (23.9%)
Convenio modificatorio al monto y plazo núm. 2-10170001-5-43250 C2-12.	28/sep./2012	10,273.2 (41.9%)	61	Del 1 de octubre al 30 de noviembre de 2012. 61 d.n. (10.5%)
Total de monto y plazo		34,773.8 (41.9%)	782	Del 11 de octubre de 2010 al 30 de noviembre de 2012. 782 d.n. (34.4%)

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, se habían ejercido 3,620.6 miles de pesos en 2010, 9,875.2 miles de pesos en 2011 y 20,643.9 miles de pesos en 2012, por lo que el total ejercido fue de 34,139.7 miles de pesos, faltando por ejercer 634.1 miles de pesos.

El contrato de supervisión externa a precios unitarios núm. 2-10170010-5-43251 tuvo por objeto la ejecución de los servicios de supervisión y control de la Construcción del Hospital General Regional 249 camas, fue adjudicado en forma directa el 20 de octubre del 2010, por la Coordinación de Infraestructura Inmobiliaria del Instituto Mexicano a la contratista Consultores de la Obra Pública, S.C., y en él se pactaron un monto de 13,717.8 miles de pesos y un plazo de 511 días naturales, comprendidos del 21 de octubre de 2010 al 14 de marzo de 2012.

Posteriormente, se formalizaron dos convenios modificatorios en monto y plazo que se detallan a continuación:

RESUMEN DE CONVENIOS

Núm. Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto (Miles de Pesos)	Plazo (Días)	Periodo de ejecución
Monto del contrato		13,717.8	511	
Convenio modificatorio al plazo núm. 2-10170001-5-43251 C1-12.	15/ago./2012		154	Del 15 de marzo al 15 de agosto de 2012. 154 d.n. (30.1%)
Convenio adicional al monto y al plazo núm. 2-10170001-5-43251 C2-12.	15/ago./2012	11,391.8 (83.0%)	77	Del 16 de agosto al 31 de octubre de 2012. 77 d.n. (15.1%)
Total de monto y plazo		25,109.6 (83.0%)	742	Del 11 de octubre de 2010 al 30 noviembre de 2012. 742 d.n. (45.2%)

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, se habían ejercido 1,549.6 miles de pesos en el ejercicio de 2010, 11,927.5 miles de pesos en el de 2011 y 11,632.6 en el de 2012, por lo que el total ejercido fue de 25,109.6 miles de pesos.

Resultados

1. En los contratos de obra a precios unitarios núm. 2-10170001-4-43249, gerencia de proyecto a precios unitarios núm. 2-10170010-5-43250 y supervisión externa a precios unitarios núm. 2-10170010-5-43251, se efectuaron las deducciones contractuales a las estimaciones, y la aplicación del IVA conforme a la normativa, y se constató que la contratista solicitó ajuste de costos, verificándose 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 generalizó un alza a los costos iniciales y éstos se pagaron en forma correcta conforme a la normativa.

2. El convenio modificatorio al plazo núm. 2-10170001-5-43250 C1-12, del contrato de la gerencia de proyecto fue solicitado por la contratista el 27 de abril de 2012, a la residencia de obra, por lo que emitió el dictamen técnico núm. 01 el 4 de mayo de 2012 y se formalizó el 15 de agosto de 2012, excediendo los treinta días naturales siguientes a la emisión del dictamen.

En respuesta y derivado de la reunión de presentación de resultados finales celebrada el 26 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada, mediante el oficio núm. 09 53 84 61-1330/SDAN/0311 proporcionó información y documentación siguiente: oficio núm. 09 53 84 61-1330/1492 del 7 de octubre de 2013, mediante el cual la Jefatura de División de Construcción instruye a sus Subjefaturas de División, Jefes de Áreas, Analistas y Residentes

de Obra adscritos a la División de Construcción, para que en el ejercicio de sus funciones inherentes a cada cargo, lleven a cabo las acciones necesarias y que estimen conducentes, a efecto de remitir, con la debida oportunidad, la documentación soporte y necesaria que permita dar formal cumplimiento a los términos establecidos en la Ley de la Materia vigente y aplicable al caso, respecto a la formalización de los Convenios Modificatorios, en tiempo y forma.

La ASF determinó que la observación se atiende, en virtud de que la entidad fiscalizada giró oficio por conducto de su Jefatura de División de Construcción en donde se instruye a sus Subjefaturas de División, Jefes de Áreas, Analistas y Residentes de Obra adscritos a esa área, para que en el ejercicio de sus funciones inherentes a cada cargo, lleven a cabo las acciones necesarias para que se formalicen los Convenios Modificatorios, en tiempo y forma en cumplimiento a la normativa aplicable y se evite su recurrencia.

3. En el convenio modificatorio en monto y plazo núm. 2-10170010-5-43250-C2-12 de la Gerencia de Proyecto, omitió modificar su plantilla en función al desarrollo de la obra ya que ésta se concluyó el 10 de agosto de 2012, y conforme al programa de trabajo, debió ajustarse para el finiquito; sin embargo, la Gerencia mantuvo su plantilla completa hasta el 30 de noviembre de 2012, por lo que no se acredita el pago de 2,713.7 miles de pesos.

En respuesta y derivado de la reunión de presentación de resultados preliminares celebrada el 9 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada, mediante los oficios núms. 09 53 84 61 1330/SDAN/000296 y 09 53 84 61 1310/SDAM/1433 del 19 de septiembre de 2013, proporcionó diversa información y documentación para acreditar que los pagos efectuados correspondieron a lo pactado en el convenio núm. 2-10170010-5-43250-C2-12 con periodo del 1 de octubre al 30 de noviembre de 2012.

La ASF determinó que la observación se atiende parcialmente, en virtud de que la entidad fiscalizada con los programas calendarizados del convenio, acreditó la participación de su plantilla por un monto 1,595.0 miles de pesos y no el restante de 1,118.7 miles de pesos.

Asimismo, de los contratos formalizados para la Construcción del Hospital General Regional se seleccionaron tres de ellos, uno corresponde a obra pública por 619,354.3 miles de pesos y un periodo de ejecución de 480 días naturales, del 21 de octubre de 2010 al 12 de febrero de 2012; y los otros dos de servicios relacionados con la obra pública; uno de ellos de servicios de supervisión externa por 13,717.8 miles de pesos y un periodo de ejecución de 511 días naturales, del 21 de octubre de 2010 al 14 de marzo de 2012, y el otro para contratar la gerencia de proyectos por 24,500.6 miles de pesos y un periodo de ejecución de 582 días naturales, del 11 de octubre de 2010 al 14 de mayo de 2012.

Posteriormente, durante la ejecución de los trabajos, se presentaron factores meteorológicos, trabajos extraordinarios y volúmenes excedentes, que originaron la formalización de un convenio adicional en plazo y un convenio modificatorio en monto al contrato de obra pública con los cuales se incrementó en 42 días naturales adicionales a los 480 establecidos en el contrato, pactándose como fecha de inicio el 12 de febrero de 2012 y de término el 25 de marzo de 2012 y en monto de 153,037.1 miles de pesos, que representaron el 8.8% y 24.7%, respectivamente, en relación al monto original, por lo que el monto total de obra ascendió a 714,139.2 miles de pesos.

De igual forma, se formalizó un convenio adicional en plazo y un convenio modificatorio en plazo y monto al contrato de gerencia de proyecto, con los cuales se incrementó en 200 días

naturales adicionales a los establecidos en el contrato original, de los cuales 139 días corresponden al convenio adicional en plazo y 61 días naturales al convenio modificatorio en plazo y monto, para un plazo total de 782 días naturales, que representó un porcentaje de 34.4% respecto al originalmente pactado, y 10,273.2 miles de pesos que representaron el 41.9% en relación al monto original, por lo que el monto total de Gerencia de Proyecto quedó en 34,139.7 miles de pesos.

Asimismo, se formalizaron un convenio adicional en plazo y un modificatorio en plazo y monto al contrato de supervisión para incrementar en 231 días naturales el plazo de ejecución, de los cuales 154 días corresponden al convenio modificatorio en plazo y 77 días al convenio modificatorio en plazo y monto, para un plazo total de 742 días naturales, que representó el 45.2% en relación al plazo original, y 11,391.8 miles de pesos, lo que representó, el 83.0% en relación al monto original, por lo que el monto total de supervisión externa quedó en 25,109.6 miles de pesos.

Al cierre del ejercicio del 2012, se registraron los siguientes importes ejercidos: 714,139.2 miles de pesos en obra (el 24.7%); 34,139.7 miles de pesos en gerencia de proyecto (el 41.9%), y 25,109.6 miles de pesos en supervisión (el 83.0%).

De lo anterior, se observó 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 24.7%, para la gerencia de proyectos fue en 41.9% y para la supervisión en 83.0%, 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 6.0% del costo total de la obra. De la misma forma, se considera una planeación deficiente en los plazos establecidos contractualmente, ya que resultaron insuficientes al no considerar la complejidad de la obra.

COMPARATIVA DE INCREMENTO EN MONTO Y PLAZO DE LOS CONTRATOS
DE OBRA, GERENCIA DE PROYECTO Y SUPERVISIÓN EXTERNA

CONTRATO	CONTRATADO		INCREMENTO MEDIANTE CONVENIOS		PORCENTAJE		TOTALES	
	MONTO (miles de pesos)	PLAZO días naturales	MONTO (miles de pesos)	PLAZO días naturales	MONTO (%)	PLAZO (%)	MONTO (miles de pesos)	PLAZO días naturales
OBRA	619,354.3	480	153,037.1	42	24.7	8.8	772,391.4	522
GERENCIA DE PROYECTO	24,500.6	582	10,273.2	200	41.9	34.4	34,773.8	782
SUPERVISIÓN EXTERNA	13,717.8	511	11,391.8	231	83.0	45.2	25,109.6	742

12-1-00GYR-04-0106-01-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, por conducto de su coordinación de infraestructura inmobiliaria, 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 preste 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.

12-1-00GYR-04-0106-01-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, por conducto de su coordinación de infraestructura inmobiliaria, instruya a su área responsable a fin de 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 o supervisión externa por proyecto ejecutivo.

12-1-00GYR-04-0106-03-001 **Solicitud de Aclaración**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, aclare y proporcione la documentación justificativa y comprobatoria de 1,118.7 miles de pesos, más los gastos financieros, en virtud de que la entidad fiscalizada no acreditó la participación de la plantilla en el plazo del convenio. En caso de no lograr su justificación o respaldo documental, la entidad fiscalizada o instancia competente procederá en el plazo establecido a la recuperación del monto observado.

4. En el contrato de obra pública a precios unitarios núm. 2-10170001-4-43249 se autorizó en las estimaciones núms. 259 y 277 un pago de 11,449.1 miles de pesos en los conceptos extraordinarios núms. P14-05-01 y P14-05-02 "Suministro y colocación de Piso de granito natural marca Mármoles color Grissal de 1.20 m x 0.60 m" y "Suministro y colocación de Piso de granito natural marca Mármoles color Grissal de 0.60 m x 0.60 m", sin que los trabajos cumplieran con la calidad especificada en las normas técnicas del IMSS ni con el procedimiento constructivo, conforme las notas de bitácora núms. 884, 834 y 935.

En respuesta y derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares celebrada el 26 de septiembre de 2013, la entidad fiscalizada, mediante los oficios núms. 09 53 84 61 1330/SDAN/000296, 09 53 84 61 1330/SDAN/0311 y 0953 84 61 1330/765 del 19 de septiembre, 7 de octubre y 14 de noviembre de 2013, proporcionó información y documentación donde señaló que derivado de la integración del finiquito, se concilió y concluyó por las partes involucradas de la ejecución de la obra, que el volumen total observado en los conceptos núms. P14-05-01 y P14-05-02, fue de 8,310.16 y 1,156.14 m² de los cuales 2,283.68 m² y 221.26 m², no cumplieron con las especificaciones requeridas por la entidad fiscalizada, los cuales equivalen a un costo de 1,832.8 y 180.4 miles de pesos, respectivamente, que sumados dan un total de 2,013.2 miles de pesos. Asimismo, envió la estimación núm. 1001, factura y contra-recibo correspondiente, donde se acreditó la aplicación de la deductiva de 3,045.2 miles de pesos, relativo al concepto P14-OC05-01 y 252.5 miles de pesos al P14-OC05-02, lo que sumados dan un monto de 3,297.7 miles de pesos, que incluye la cantidad observada de 2,013.2 miles de pesos, ejecutados en el ejercicio 2012.

La ASF determinó que la observación se atiende, en virtud de que la entidad fiscalizada acreditó la aplicación de la deductiva de 3,297.7 miles de pesos en la estimación núm. 1001, que incluye el importe observado de 2,013.2 miles de pesos.

Recuperaciones Operadas y Montos por Aclarar

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 3,297.7 miles de pesos, con motivo de la intervención de la ASF. Adicionalmente, existen 1,118.7 miles de pesos por aclarar.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 3 observación(es), de la(s) cual(es) 2 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 Solicitud(es) de Aclaración.

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 aplicó el procedimiento 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 Instituto Mexicano del Seguro 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

La Coordinación de Infraestructura Inmobiliaria del Instituto Mexicano del Seguro Social.

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 Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 86, 86A, 87, 200 y 202, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2006, y 115, 116, 117, 249 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.
2. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: Artículo 53, párrafo primero, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2009.
3. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: Artículos 99, párrafo primero, 100, párrafo segundo, 103, párrafo segundo, 109, fracción II, 112, párrafo primero, 113, fracciones I, II, VI, VIII, IX y XI, 114, 115, fracciones IV, inciso f), V, VI, XVI y XVII, 116, fracción I, 117, párrafo primero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010.

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.