Prevención y Readaptación Social

Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz

Auditoría de Inversiones Físicas: 13-1-04D00-04-0058

GB-030

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 2013, 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 presupuestaron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación aplicable.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	283,619.7
Muestra Auditada	274,999.8
Representatividad de la Muestra	97.0%

IMPORTES REVISADOS
(Miles de pesos)

Se revisó una muestra de 274,999.8 miles de pesos, que representan el 97.0% de los recursos erogados en el ejercicio 2013 en contratos de obra pública y servicios, que se detallan en la tabla siguiente.

Número de contrato	Importe		(%)
	Ejercido	Revisado	
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/072/2011	46,888.9	46,888.9	100.0
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/038/2012	177,694.4	177,694.4	100.0
Otros Contratos de Gerencia y Supervisión	59,036.4	50,416.5	85.4
TOTALES	283,619.7	274,999.8	97.0

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

Antecedentes

En noviembre de 2013, se presentó para la actualización del Registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el estudio de Costo-Eficiencia del "Proyecto Integral para la Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz", el cual fue registrado con la clave núm. 0836E000019 el 30 de octubre de 2008, bajo el nombre de "Adecuación y Construcción a Inmuebles e Infraestructura, Equipamiento de Sistemas de Seguridad y Comunicación de un Centro Federal de Readaptación Social de Mediana y Alta Seguridad".

La construcción y readaptación correspondiente a la fase 1 estaba prevista para los años 2009 al 2012 y la fase 2 para los años 2013 a 2017. Actualmente el CEFERESO del municipio de Papantla no está funcionando, ni en vivienda ni en los edificios administrativos. Existe Infraestructura en obra negra e instalaciones inconclusas y en la actualidad no hay operaciones de reclusión de internos.

El contrato de obra pública, a precios unitarios y tiempo determinado núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/072/2011, tuvo por objeto realizar obras complementarias e incremento de infraestructura y equipamiento del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz; se adjudicó directamente el 2 de noviembre de 2011, 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., por un monto de 515,364.3 miles de pesos y un plazo de ejecución de 244 días naturales del 1 de diciembre de 2011 al 31 de julio de 2012.

Posteriormente, se formalizaron dos convenios que se detallan a continuación
(Miles de pesos y días naturales)

Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Adicional al plazo 01/12	1 de agosto de 2012	0.0	1 de agosto de 2012 al 30 de noviembre de 2012. 122 días naturales (50.0%)
Adicional al monto y plazo 02/12	28 de noviembre de 2012	282,091.1 (54.7%)	1 de diciembre de 2012 al 31 de marzo de 2013. 121 días naturales (49.6%)

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

El contrato de obra pública, a precios unitarios y tiempo determinado núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/038/2012, tuvo por objeto realizar los Trabajos de Construcción de un Módulo de Máxima Seguridad y Obras Complementarias del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz; se adjudicó directamente el 11 de mayo de 2012 a la empresa Desarrolladora y Constructora de Proyectos Integrales TYPP, S.A. de C.V. por un monto de 272,726.5 miles de pesos y un plazo de ejecución de 154 días naturales, del 15 de mayo al 15 de octubre de 2012.

Posteriormente, se formalizó un convenio que se detalla a continuación.

Contrato/Convenio	Fecha de celebración	Monto	Periodo de ejecución
Adicional al monto y plazo 01/12	3 de diciembre de 2012	67,908.9	Del 16 de octubre de 2012 al 31 de marzo de 2013. 167 días naturales

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

Resultados

1. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad y de las visitas llevadas a cabo al Complejo Penitenciario de Papantla, se determinó que para el "Proyecto Integral para la Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz", se consideró una inversión estimada de 4,539,657.6 miles de pesos con un periodo de ejecución de 2009 a 2013, con este propósito se formalizaron 15 contratos¸ 4 de obra 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 (julio de 2014), el complejo penitenciario no se encuentra en operación debido a que no se han concluido en su totalidad los trabajos, con un avance estimado del 85%, no obstante que la mayor parte de la obra se encuentra concluida desde diciembre de 2012 y durante el 2013 se han ejecutado trabajos mínimos, lo que ocasiona que no se cumpla con el beneficio proyectado a la población en cuanto a que se permita al OADPRS, disminuir la densidad de los internos en los CEFERESOS y CERESOS con mayor problema de sobrepoblación, el cual se proyectó para atender anualmente a 2,144 internos, en instalaciones de Súper Máx, Máxima, Media y Mínima seguridad a partir del año 2013. Además, se constató que existen oficinas de la Residencia de la Contratista sin conocer de qué manera se cubren los gastos de limpieza y seguridad que brinda la empresa.

En respuesta a la observación, la Dirección de Obra Pública, Recursos Materiales y Servicios Generales, mediante el oficio núm. SEGOB/OADPRS/DGA/DOPRMSG/1447/2014 de fecha 8 de agosto de 2014, indicó que en los trabajos realizados en el Complejo Penitenciario de Papantla, cartera de inversión 0836E000019, del cual el plazo de inversión y ejecución programado es de 2009 a 2013 con una inversión a la fecha de 3,935,755.6 miles de pesos, derivados de los contratos celebrados con la extinta Secretaría de Seguridad Pública y ahora Comisión Nacional de Seguridad, los avances físicos y financieros han sido reportados a las diferentes instancias a lo largo del periodo contractual y posteriores a éste, donde se informan los diferentes convenios de monto y plazo que se han realizado para concluir cada una de las etapas.

A la fecha el avance físico-financiero del proyecto se ha visto afectado debido al atraso en la suficiencia de recursos, mismo atraso que no es imputable al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), ya que los recursos asignados en el año 2013 en el Presupuesto de Egresos de la Federación no se utilizaron para la contratación de obras y servicios para la terminación del Complejo Penitenciario de Papantla, sino para el pago de compromisos anteriores, no obstante, el OADPRS ha realizado los trámites correspondientes para solicitar los recursos necesarios para la terminación de una etapa más del plan maestro, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ya que para la Meta Nacional: México en paz, Objetivo: Mejorar las

condiciones de seguridad pública, Estrategia: Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad y la Línea de Acción: Promover en el sistema penitenciario nacional la reinserción social efectiva, no se pueden iniciar las operaciones del complejo hasta que estén concluidas; sin embargo, no se ha recibido respuesta a la solicitud realizada. Al respecto, se anexaron los oficios núms. SEGOB/OADPRS/DGA/1036/2014 y SEGOB/OADPRS/DGA/1058/2014, del 11 y 12 de marzo de 2014, respectivamente, mediante los cuales se solicitaron recursos por 346,218.6 miles de pesos para la ampliación de infraestructura, trabajos de construcción y obras complementarias del Complejo Penitenciario de Papantla y por 10,385.0 miles de pesos para la supervisión de los mismos.

Una vez analizada la información y documentación adicional proporcionada, se determinó que la observación subsiste, en virtud de que con su respuesta la entidad fiscalizada confirma los aspectos observados y no precisa el monto total ejercido respecto del monto contratado a la fecha por 3,935,755.6 miles de pesos, ni el monto faltante por ejecutar para la conclusión de los trabajos, así como el porcentaje correspondiente para poner en operación el Complejo Penitenciario de Papantla. Por otra parte, tampoco se señala de qué manera se cubren los gastos de limpieza, seguridad y mantenimiento que se siguen proporcionando al complejo.

13-1-04D00-04-0058-01-001 **Recomendación**

Para que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social implemente las medidas de control que estime pertinentes, con el fin de que en lo sucesivo los proyectos de infraestructura formalizados cumplan en tiempo y forma con los objetivos y beneficios para los que fueron planeados.

2. En el contrato núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/038/2012, cuyo objeto fue Trabajos de Construcción de un Módulo de Máxima Seguridad y Obras Complementarias del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz, se observó que se autorizaron pagos indebidos por 21,592.3 miles de pesos en las estimaciones núms. 8, 11, 13, 17, 19, 26, 53 y 55, las dos primeras pagadas en noviembre de 2012, las cuatro siguientes en enero de 2013 y las dos restantes en octubre de 2013, de los conceptos PAN-0102 (Suministro de cubierta de lámina multypanel (Marca Ternium) por 2,445.3 miles de pesos; PBL4-01-2 (Suministro de puerta mmi modelo Mesh de calibre 16) por 9,092.9 miles de pesos; PBL4-04 (Suministro de ventana trasera de 0.47 x 2.0 m para ventilación e iluminación dividida en 2 áreas) por 3,687.8 miles de pesos; INST-ELEQ-1000 (Planta generadora de energía eléctrica a diésel marca IGSA, modelo GS-200) por 874.4 miles de pesos; INST-ELEQ-1100 (Planta generadora de energía eléctrica a diésel marca IGSA, modelo GS-500) por 2,811.1 miles de pesos, y BAI-0511-3 (Suministro , fabricación y colocación de barandal para área de máxima seguridad , en pasillo de segundo nivel “planta alta”) por 2,680.8 miles de pesos; que suman el monto señalado por 21,592.3 miles de pesos de pagos indebidos en razón de que no habían sido ejecutados, los cuales fueron deducidos posteriormente en las estimaciones núms. 67, 95, 96 y 102, pagadas la primera en noviembre de 2013, la segunda y tercera en diciembre de 2013 y la cuarta en febrero de 2014, sin que se hayan aplicado los gastos financieros correspondientes.

En respuesta a la observación, la Dirección de Obra Pública, Recursos Materiales y Servicios Generales, mediante el oficio núm. SEGOB/OADPRS/DGA/DOPRMSG/1447/2014 de fecha 8

de agosto de 2014, indicó que en relación a los trabajos realizados en el Complejo Penitenciario de Papantla, cartera de inversión 0836E000019, no se contraviene el artículo 55, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ya que el mismo señala que no se considerará pago en exceso cuando las diferencias que resulten a cargo del contratista sean compensadas en la estimación siguiente o en el finiquito, si dicho pago no se hubiera identificado con anterioridad, que para el caso que nos ocupa, las diferencias fueron compensadas en las estimaciones núms. 67, 95, 96 y 102, una vez que fueron identificadas. Asimismo, se anexó documentación para aclarar la aplicación de las deductivas correspondientes a los conceptos observados, por lo que no se considera procedente la aplicación de cargos financieros por los pagos generados al contratista.

Al respecto, una vez analizada la información y documentación adicional proporcionada, se determinó que la observación subsiste, en virtud de que con su respuesta la entidad fiscalizada confirma los aspectos observados en el sentido de que los trabajos deducidos efectivamente no habían sido suministrados, y las deductivas aplicadas no se llevaron a cabo en las estimaciones siguientes en las que se efectuaron los pagos indebidos.

13-1-04D00-04-0058-01-002 **Recomendación**

Para que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social implemente las medidas de control que estime pertinentes, con el fin de evitar en lo sucesivo el pago de preestimaciones o cancelar o deducir conceptos de obra ejecutados o suministrados por no cumplir con las especificaciones solicitadas mucho después de haberse pagado y destinar los recursos para otro fin.

13-9-04D00-04-0058-08-001 **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 autorizaron, pagos indebidos por 21,592.3 miles de pesos por conceptos no ejecutados, en las estimaciones núms. 8, 11, 13, 17, 19, 26, 53 y 55, que fueron deducidos posteriormente en las estimaciones núms. 67, 95, 96 y 102, sin que se hayan aplicado los cargos financieros correspondientes.

3. En el contrato Núm. OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/072/2011, cuyo objeto fue Obras Complementarias, Incremento de Infraestructura y Equipamiento del Complejo Penitenciario de Papantla, Veracruz, se observó que se autorizaron pagos indebidos en las estimaciones núms. 3, 4, 6, 24, 26, 80, 82 y 89, las tres primeras pagadas en junio de 2012, la cuarta y quinta en noviembre de 2012, la sexta y séptima en enero de 2013 y la última en febrero de 2013, de los conceptos ACA-E040-22 (Acabado en muros y plafones de celdas consistente en la aplicación de pintura de poliuretano de altos solidos) por 1,303.8 miles de pesos, COC-A-SG (Suministro y transporte a obra de equipamiento en cocina de servicios generales en la zona "A" por 946.0 miles de pesos, COC-D-SG (Suministro y transporte a obra de equipamiento en cocina de servicios generales en la zona "D") por 1,550.0 , miles de pesos COC-E-SG (Suministro y transporte a obra de equipamiento en cocina de servicios generales en la zona "E") por 5,446.5 miles de pesos, CCOC-F-SG (Suministro y transporte a obra de equipamiento en cocina de servicios generales en la zona "F") por 1,509.8 miles de pesos, COC-I-SG (Suministro y transporte a obra de equipamiento en cocina de servicios

generales en la zona "I") por 2,210.0 miles de pesos, COC-J-SG (Suministro y transporte a obra de equipamiento en cocina de servicios generales en la zona "J") por 902.2 miles de pesos, COC-K-SG (Suministro y transporte a obra de equipamiento en cocina de servicios generales en la zona "K") por 761.3 miles de pesos, PBL-12120-2 (Colocación de puerta mmi) por 512.5 miles de pesos, COC-A-SMX-2 (Suministro y puesta en marcha de equipamiento en cocina de supermáxima seguridad) por 1,271.6 miles de pesos, ESM-3052 (Suministro habilitado y armado de estructura metálica) por 3,183.9 miles de pesos, ESM-EE04-2 (Suministro, habilitado, fabricación y montaje de escalera metálica) por 1,297.6 miles de pesos , MAI-0012 (Suministro de escritorio triple) por 3,015.1 miles de pesos y PLY-02 (Suministro y colocación de panel Plycem en superficie plana 9mm) por 1,635.1 miles de pesos, los cuales suman 25,545.4 miles de pesos, mismos que fueron deducidos posteriormente en las estimaciones núms. 101, 104, 106, 107 y 108 la primera pagada en octubre de 2013 y las restantes en el año 2014, sin la justificación correspondiente, y sin que se hayan aplicado los gastos financieros respectivos.

En respuesta a la observación, la Dirección de Obra Pública, Recursos Materiales y Servicios Generales, mediante el oficio núm. SEGOB/OADPRS/DGA/DOPRMSG/1447/2014 de fecha 8 de agosto de 2014, indicó que en los trabajos realizados en el Complejo Penitenciario de Papantla, cartera de inversión 0836E000019, señaló que no se contraviene el artículo 55, párrafos segundo y tercero de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Misma, ya que el mismo señala que no se considerará pago en exceso cuando las diferencias que resulten a cargo del contratista sean compensadas en la estimación siguiente o en el finiquito, si dicho pago no se hubiera identificado con anterioridad, que para el caso que nos ocupa las diferencias fueron compensadas en las estimaciones números 101, 104, 106, 107 y 108, una vez que fueron identificadas. Asimismo, se anexó documentación para aclarar la aplicación de las deductivas correspondientes a los conceptos observados, por lo que no se considera procedente la aplicación de cargos financieros por los pagos generados al contratista.

Al respecto, una vez analizada la información y documentación adicional proporcionada, se determinó que la observación persiste, en virtud de que con su respuesta la entidad fiscalizada confirma los aspectos observados en el sentido de que los trabajos deducidos efectivamente no habían sido ejecutados, además de que las deductivas no se llevaron a cabo en las estimaciones siguientes a las que se efectuaron los pagos indebidos, como lo señala la normatividad.

13-9-04D00-04-0058-08-002 **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 autorizaron, pagos indebidos por 25,545.4 miles de pesos de conceptos no ejecutados en las estimaciones núms. 3, 4, 6, 24, 26, 80, 82 y 89, que fueron deducidos posteriormente en las estimaciones núms. 101, 104, 106, 107 y 108, sin la justificación correspondiente y sin que se hayan aplicado los gastos financieros respectivos de conformidad con la normativa aplicable.

4. Se constató que en lo general, en los contratos de obra pública, y de servicios relacionados con las mismas para la gerencia y supervisión a cargo del OADPRS, los trabajos

se ejecutaron conforme a las especificaciones generales y particulares de los contratos; que se contó con los permisos necesarios; que el gasto ejercido se ajustó a las asignaciones autorizadas; que se aplicaron las pruebas de control de calidad correspondientes con resultados satisfactorios; que los precios unitarios pagados coincidieron con los acordados; que los precios extraordinarios se autorizaron debidamente; que los descuentos contractuales y el IVA se aplicaron correctamente; y que los anticipos se amortizaron en su totalidad, en cumplimiento de la normativa.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 3 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 2 Recomendación(es) y 2 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen

El presente se emite el 17 de diciembre de 2014, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto a fin de comprobar que las inversiones físicas se presupuestaron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación aplicable, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

- A diciembre de 2012 se encontraban casi concluidos los edificios administrativos, de gobierno, mínima y súper máxima seguridad, no obstante, a la fecha, el complejo penitenciario no se encuentra en operación debido a que no se han concluido en su totalidad los trabajos, con un avance estimado del 85%, además de carecer de los servicios de luz, agua y drenaje, y sin que se hayan precisado el monto total ejercido y el monto faltante por ejecutar.
- Se determinaron pagos indebidos de conceptos no ejecutados por 47,137.7 miles de pesos que fueron deducidos posteriormente sin que se hubiesen aplicado los cargos financieros correspondientes en apego a la normatividad establecida.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que las obras se presupuestaron de conformidad con la normativa.
2. Verificar que la ejecución y pago de la obra se realizaron de conformidad con la normativa.

Áreas Revisadas

La Dirección de Obra Pública, Recursos Materiales y Servicios Generales del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación 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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 26, apartado A, párrafo segundo y 134, párrafos primero y segundo.
2. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: Artículo 55, párrafos segundo y tercero.
3. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: Artículo 113, fracciones VI y IX.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Meta Nacional: México en paz, Objetivo: Mejorar las condiciones de seguridad pública, Estrategia: Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad y la Línea de Acción: Promover en el sistema penitenciario nacional la reinserción social efectiva.

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; 37; 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.