

---

**Información de Referencia**

*Identificación*

Área Auditora: 21420 DGAFFA

Prevención y Readaptación Social

Año de Revisión: 2017

Auditoría Núm.: 17-GB

Tipo de Auditoría: Cumplimiento Financiero

Tipo de Recurso: Directas

Enfoque: Horizontal

Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo



---

**Prevención y Readaptación Social****Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-04D00-15-0017-2018

***Criterios de Selección***

Montos y variaciones de recursos presupuestales y financieros, Relevancia de resultados y acciones emitidas de auditorías anteriores (últimos 4 años) e interés mediático o coyuntural.

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera relacionada con la asignación presupuestal destinada a la construcción y operación de los Centros Penitenciarios Federales mediante la modalidad de Servicios de Largo Plazo, el ejercicio de esos recursos, su registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa presupuestal y contable; así como la gestión financiera de los proyectos de asociación público privada, para verificar que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y social se evaluaron y justificaron la conveniencia de operar los proyectos bajo esta modalidad de asociación público privada y que los procesos para su adjudicación y contratación se realizaron conforme a la ley que las rige; asimismo, que los gastos generados para la realización de los proyectos se presupuestaron, adjudicaron, contrataron, justificaron, ejecutaron, pagaron, comprobaron y registraron presupuestaria y contablemente, conforme a las disposiciones legales y normativas.

**Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición

de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

**Alcance**

**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado 11,532,669.4

Muestra Auditada 11,532,669.4

Representatividad de la 100.0%

Muestra

El universo y la muestra por 11,532,669.4 miles de pesos se integró por los pagos realizados durante el ejercicio 2017 por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social a los Inversionistas Proveedores de siete Centros Penitenciarios Federales por concepto del Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria siguientes:

- i. Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO), bajo el esquema de contratos para prestación de servicios núm. 1 (CEFERESO 1 CPS) Sonora por 1,553,764.7 miles de pesos.
- ii. CEFERESO 2 CPS Guanajuato por 1,627,976.5 miles de pesos.
- iii. CEFERESO 3 CPS Oaxaca por 1,598,952.0 miles de pesos.
- iv. CEFERESO 4 CPS Durango por 1,570,047.8 miles de pesos.
- v. CEFERESO 5 CPS Chiapas por 1,605,517.2 miles de pesos.
- vi. CEFERESO 6 CPS Morelos por 1,627,918.0 miles de pesos.
- vii. CEFERESO 7 CPS Michoacán por 1,948,493.2 miles de pesos, de los cuales se revisó el 100.0%.

---

### **Antecedentes**

En la última década, el Gobierno Federal, por conducto de sus dependencias y entidades, ha realizado proyectos de infraestructura mediante esquemas de financiamiento que promueven la participación de inversionistas proveedores para realizar actividades que pueden comprender el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento, operación, prestación de servicios y, en su caso, explotación de carreteras federales, hospitales, centros de readaptación social y universidades, entre otros tipos de proyectos.

Actualmente se encuentran vigentes proyectos financiados por medio de tres tipos de esquemas que se detallan a continuación:

- A. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).** Esquema de contrato a largo plazo, suscrito entre el Gobierno Federal y el sector privado, en el cual el inversionista proveedor asume la responsabilidad del financiamiento del proyecto de infraestructura, cuyo fin es prestar un servicio al público.

La normativa aplicable a los proyectos PPS fue la siguiente:

PPS

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento.
- Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios.
- Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los proyectos para prestación de servicios.
- Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Metodología para la comparación de ofertas económicas en los procedimientos de contratación de los proyectos de prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las principales características de los PPS son:

- Las dependencias y entidades del Gobierno Federal, como instancias ejecutoras, son las responsables de prestar el servicio público y mantener su control.
- El inversionista proveedor presta sus servicios a la entidad contratante, no al público en general, mediante una relación contractual de largo plazo.
- La entidad contratante paga una contraprestación determinada por los servicios que recibe, lo cual debe estar prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y ser registrada como gasto corriente o de inversión, según corresponda, en la Cuenta Pública.
- Existen riesgos del proyecto para cada una de las partes, las cuales se aceptan de común acuerdo y se establecen en el contrato.
- Los servicios prestados por el inversionista proveedor deben permitir a las entidades o dependencias contratantes, el mejor cumplimiento de sus funciones y que dichos servicios correspondan a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales.
- Se debe demostrar, mediante un análisis costo y beneficio, que el valor social neto de los PPS será positivo y mayor, en comparación con la de un proyecto de referencia de inversión pública tradicional.
- El proyecto puede implicar una concesión por parte del Gobierno Federal, de acuerdo al tipo de proyecto (carreteras federales y hospitales).

Para 2017, la normativa que regulaba este tipo de esquema no se encontraba vigente.

**B. Proyectos de Asociación Público Privada (APP).** Esquema de colaboración contractual de largo plazo entre el Gobierno Federal y el sector privado, para la provisión de un servicio público. Bajo este esquema, el sector privado asume los riesgos relacionados con el proyecto y recibe un retorno financiero por la prestación del servicio.

El 16 de enero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Asociaciones Público Privadas, cuyo objeto es regular los esquemas para el desarrollo de

---

proyectos de asociaciones público privadas, así como para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y de innovación tecnológica.

De acuerdo con la información del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, existen los modelos de APP siguientes:

- **Diseño-Construcción:** En este modelo el Gobierno Federal contrata al sector privado para que éste diseñe y construya la infraestructura, de acuerdo con los requerimientos establecidos por el ejecutivo federal, y después de concluida la construcción, asuma la responsabilidad de la operación y el mantenimiento correspondiente.
- **Diseño-Construcción-Mantenimiento:** Este modelo es similar al diseño - construcción, con la diferencia de que el sector privado mantendrá la obra, y el Gobierno Federal será el responsable de la operación.
- **Diseño-Construcción-Operación:** En este tipo de modelo, el sector privado es el encargado de diseñar, construir y operar; la obra y una vez terminada, ésta se transfiere al sector público.

La Ley de Asociaciones Público Privadas establece que, para la contratación entre el sector público y el sector privado, cuando se requiera el uso de bienes públicos, se otorguen las concesiones, autorizaciones y permisos que, en su caso, sean necesarias para la prestación de los servicios contratados.

La normativa aplicable a los proyectos de APP es la siguiente:

APP

- Ley de Asociaciones Público Privadas, y su Reglamento.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento.
- Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de Asociaciones Público Privadas, de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos para la elaboración y presentación del informe de ejecución y evaluación ex post de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de Asociaciones Público Privadas de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de Asociación Público Privada.

Las principales características de los APP son:

- Distribución de los riesgos contractuales, técnicos, financieros y comerciales, entre el Gobierno Federal y el inversionista proveedor.
- Los pagos iniciales se realizan hasta que el Gobierno Federal recibe el servicio en las condiciones y calidad contratadas.
- Se espera una mejor calidad en el servicio, tecnología e innovación al contener incentivos y penas en los contratos.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debe mantener registros públicos de todas las obras y contratos suscritos mediante este esquema.

La Ley de Asociaciones Público Privadas regula la construcción de obras, así como las contrataciones de servicios, por lo que para este esquema no le es aplicable la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, debido a que este esquema implica no sólo la prestación de un servicio, sino también la ejecución de la infraestructura para prestar dicho servicio.



---

Las diferencias entre los proyectos de obra pública y APP son las siguientes:

DIFERENCIAS ENTRE UN PROYECTO DE OBRA PÚBLICA Y UN PROYECTO DE APP

Obra pública	APP
Implica la construcción de un proyecto de infraestructura a cambio de un pago inmediato por la obra. En este esquema el sector privado no se compromete a realizar el mantenimiento de dicho proyecto.	Implica una relación de largo plazo, en el que se prevé el diseño del proyecto, la construcción de la infraestructura, provisión del equipamiento, la operación y el mantenimiento del mismo.
El diseño del proyecto, la operación y el mantenimiento están a cargo del sector público.	El diseño del proyecto, la operación y el mantenimiento están a cargo del sector privado.
Generalmente el Gobierno Federal realiza pagos de anticipos para poder iniciar el proyecto.	El Gobierno Federal realiza pagos a partir de que el inversionista proveedor presta los servicios.
El Gobierno Federal asume el 100.0% de los riesgos.	Existe una distribución de los riesgos.
El contratista requiere financiamiento de corto plazo y no compromete capital de riesgo.	El desarrollador proporciona la inversión necesaria para el proyecto con capital y crédito; la cual recupera durante la vigencia del contrato.
Implica una erogación de recursos públicos en un corto plazo.	Implica una erogación de recursos públicos a largo plazo.
Las modificaciones al importe o plazo pactado en el contrato, en su conjunto o separadamente, no podrán exceder de 25.0% y, en su caso, si este porcentaje se excede y no modifica el objeto del contrato, se deberán presentar las justificaciones fundadas y explícitas.	Las modificaciones al importe del costo pactado en el contrato de la infraestructura, así como de los servicios durante el primer año de su prestación, en su conjunto, no podrán exceder el equivalente al 20.0%.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley de Asociaciones Público Privadas.

APP: Asociación Público Privada.

Con la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas se generó un esquema destinado específicamente para proporcionar al inversionista proveedor la certeza y seguridad jurídica para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura de largo plazo.

Los esquemas de APP comparten diversas similitudes con los contratos previstos en otros ordenamientos jurídicos (PPS y Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios); sin

embargo, antes de la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas (enero de 2012), no se contaba con un fundamento legal específico en el que se estableciera lo siguiente:

- La transmisión de riesgos relacionados con el proyecto.
- La distribución de las responsabilidades entre las partes.
- La modificación y prórroga de los plazos.
- Las reglas para solventar controversias mediante el arbitraje.
- La obligación de la dependencia o entidad de emitir las autorizaciones correspondientes, así como su análisis de rentabilidad social, viabilidad jurídica y técnica.
- La posibilidad de que los particulares presentaran propuestas a las entidades o dependencias, sin que éstas hubieran convocado algún concurso.

**C. Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios (CPS).** Esquema de contrato plurianual de largo plazo suscrito entre un inversionista proveedor, que se obliga a proveer un conjunto de elementos físicos, materiales, tecnológicos y de ciertos servicios auxiliares, a cambio de una contraprestación del Gobierno Federal, que le permitirá cumplir con sus funciones encomendadas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La normativa aplicable de los proyectos CPS es la siguiente:

- CPS
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento.
  - Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento.

---

Las principales características de los CPS son:

- Los contratos pueden ser de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- Su contratación debe representar ventajas económicas o condiciones más favorables respecto de otros esquemas.
- Requieren de autorización de la SHCP.
- Deberán informarse a la Secretaría de la Función Pública.
- Se deberán prever los compromisos plurianuales de gasto en un apartado específico del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Los pagos se considerarán como gasto corriente.
- Cuando los activos sean propiedad del inversionista proveedor o de un tercero, se podrá convenir en el contrato su adquisición, el cual se considerará gasto de inversión.
- En ningún caso el contrato tendrá por objeto principal la adquisición forzosa de activos con los que se prestarán los servicios de largo plazo.

El contrato plurianual es el antecedente de los PPS y APP.

Existen 37 proyectos contratados por el Gobierno Federal de 2005 a 2017, con vigencia de 10 y hasta 30 años, bajo los esquemas descritos, por diversas dependencias y entidades como se señala a continuación:

PROYECTOS DE INVERSIÓN CONTRATADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL DE 2005 A DICIEMBRE DE 2017

Esquema	Entidad del Gobierno Federal	Proyecto	
Proyectos de participación público-privado	Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	7 tramos carreteros
		Secretaría de Salud (SS)	3 Hospitales Regionales de Alta Especialidad
		Secretaría de Educación Pública (SEP)	1 Universidad
	Proyectos de Asociación Público Privada (APP)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	7 tramos carreteros
		Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	4 Hospitales
		Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	4 Hospitales Generales 1 Clínica
		Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. (BIRMEX)	1 Laboratorio
		Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	1 Centro Penitenciario Federal
	Contratos Plurianuales de Servicios (CPS)	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	8 Centros Penitenciarios Federales
	<b>Total</b>		<b>37 Proyectos de inversión</b>

FUENTE: Presupuesto de Egresos de Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 y contratos plurianuales de prestación de servicios.

De los 37 proyectos mencionados, la Auditoría Superior de la Federación, durante el periodo de 2008 a 2016, realizó 14 revisiones, de las cuales siete fueron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuatro a la Secretaría de Salud (SS), una al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una a la Secretaría de Educación Pública y una a la SHCP, como se muestra a continuación:

AUDITORÍAS REALIZADAS POR LA ASF A LOS PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA  
DE 2008 A 2016

Cuenta Pública	Núm.	Título	Dependencia/ Entidad
1	2008	344 Proyecto para Prestación de Servicios, Tramo Irapuato-La Piedad	SCT
2		361 Proyecto PPS "Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío"	SS
3		365 Proyecto PPS "Tramo Carretero Querétaro-Irapuato"	SCT
4		461 Hospital Regional de Alta Especialidad en el Municipio de Ciudad Victoria en el Estado de Tamaulipas	SS
5	2009	504 Proyectos de Prestación de Servicios de Infraestructura Carretera	SCT
6	2010	1089 Proyectos de Prestación de Servicios Carreteros	SCT
7		1113 Proyecto para Prestación de Servicios del Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca y Unidad de Apoyo, en el Estado de México	SS
8	2013	411 Pagos de Compromisos Pactados del PPS Tramo Carretero Querétaro-Irapuato	SCT
9	2014	160 Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar"	SS
10		382 Pagos de Compromisos Pactados del PPS Tramo Carretero Irapuato-La Piedad	SCT
11		383 Pagos de Compromisos Pactados del PPS Tramo Carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	SCT
12	2015	148 Esquema de Financiamiento del Nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí	SEP
13		56 Impacto de las Asociaciones Público-Privadas sobre las Finanzas Públicas	SHCP
14	2016	236 Construcción y Operación de Unidades Médicas del ISSSTE en la Modalidad de Asociación Pública Privada	ISSSTE

FUENTE: Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas, 2008, 2009, 2010, 2013, 2015 y 2016 emitidos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

SS: Secretaría de Salud.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

### Centros Penitenciarios Federales

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) se creó a partir de la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de febrero de 2001, y su Reglamento Interior se publicó el 6 de mayo de 2002, con el objeto de coadyuvar con la organización del Sistema Nacional Penitenciario (SNP), así como establecer la organización y funcionamiento de Prevención y Readaptación Social, para lo cual contará con autonomía técnica y operativa para el desarrollo de sus funciones.

De conformidad con el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, publicado en el DOF el 2 de enero de 2013, las atribuciones de la SSP, así como los Órganos Administrativos Desconcentrados con los que contaba, fueron transferidos a la Secretaría de Gobernación (SG), entre los que se encuentra el OADPRS, el cual estaría bajo la adscripción y coordinación de la Comisión Nacional de Seguridad.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012, en su Eje 1. “Estado de Derecho y Seguridad”, hizo énfasis en la capacidad del sistema penitenciario nacional; asimismo, en el Objetivo 6, se estableció la necesidad de modernizar el sistema penitenciario.

De acuerdo con la solicitud realizada por la entonces SSP a la SHCP, indicó que:

- Existía un déficit de 41,946 espacios en los centros penitenciarios del fuero federal.
- Con la creación de 12 penales se abatiría el déficit de infraestructura penitenciaria en más de 30,000 espacios.
- Se obtendrían servicios para que el sistema penitenciario se desarrolle en condiciones de eficiencia, calidad y seguridad.
- Estimó que el costo de 12 centros penitenciarios asciende a 270,076,600.0 miles de pesos, incluyendo costos de operación, mantenimiento y financieros.
- Existe la necesidad de esquemas financieros que permitan afrontar la carencia de recursos presupuestarios bajo el esquema de obra pública.

El objeto de la revisión es el servicio integral de capacidad penitenciaria para el desarrollo de Centros Penitenciarios Federales contratados bajo el esquema de contratos plurianuales de prestación de servicios a cargo del OADPRS; como parte de los procedimientos de auditoría, se previó constatar lo siguiente:

- a) Que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y social se evaluaron, y justificaron la conveniencia de operar los proyectos bajo la modalidad de asociación público privada.
- b) Que los procesos para su adjudicación y contratación se realizaron conforme a la ley que las rige.

- 
- c) Que los gastos generados para la realización de los proyectos se presupuestaron, adjudicaron, contrataron, justificaron, ejecutaron, pagaron, comprobaron y registraron presupuestaria y contablemente, conforme a las disposiciones legales y normativas.

Al respecto, por lo que compete al inciso a), la información con la que se constató el cumplimiento de la normativa aplicable está clasificada como reservada y confidencial, debido a que contiene datos considerados como de seguridad nacional.

Por lo que se refiere a los incisos b) y c), al no realizarse el proceso de contratación de algún proyecto de Asociación Público Privada durante 2017, los procedimientos no se llevaron a cabo.

### **Resultados**

#### **1. Autorización de los proyectos CPS**

En febrero de 2010, la entonces Secretaría de Seguridad Pública (SSP) presentó a la Unidad de Inversiones (UI) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la descripción del proyecto para el desarrollo de 12 Centros Penitenciarios Federales (CEFERESOS CPS) mediante la contratación del Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria (SICP), para lo cual presentó un estudio de costo y beneficio e indicó que las erogaciones presupuestarias serían de gasto corriente y cuya desagregación no es posible en forma específica en razón de la naturaleza del servicio; asimismo, consultó a la SHCP si el contrato de prestación de servicio de largo plazo, corresponde a: i) un Proyecto para Prestación de servicios, o se trata de un contrato de diferente naturaleza, o bien a ii) un Programa o Proyecto para Inversión que deba registrarse en la Cartera de Inversiones, en cuyo caso, la SSP contaba con el análisis de costo beneficio correspondiente.

OPINIÓN DE LA UNIDAD DE INVERSIONES AL PROYECTO

Consulta SSP	Respuesta Unidad de Inversiones
i) Contrato de un Proyecto para Prestación de Servicios de Largo Plazo (PPS).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar un Contrato de servicios de largo plazo.</li> <li>• Los servicios permitirán mejoras en los servicios que presta.</li> <li>• Los servicios se prestarán con activos que el proveedor construya o provea.</li> <li>• Dar cumplimiento al procedimiento de autorización y demás disposiciones aplicables emitidas por la SHCP y la SFP.</li> <li>• La partida 3415 del Clasificador por Objeto del Gasto corresponde a las asignaciones para pago de PPS.</li> <li>• Sugiere analizar y evaluar el Proyecto a través de un Contrato Plurianual de Prestación de Servicios (CPS).</li> <li>• Cumplir con los artículos 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 147 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás normativa aplicable.</li> </ul>
ii) Programa o Proyecto para Inversión (PPI) que deba registrarse en la Cartera de Inversiones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar registro en la Cartera de Inversiones.</li> <li>• Presentar análisis de costo y beneficio.</li> <li>• Acreditar beneficios netos.</li> <li>• El contratista se obliga a la ejecución, operación y mantenimiento del proyecto. Adquirir la infraestructura y demás activos.</li> </ul>

FUENTE: Oficio del 24 de febrero de 2010, emitido por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), proporcionado por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

SSP: Secretaría de Seguridad Pública.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

Al respecto, la UI sugirió a la SSP que analizara y evaluara el desarrollo del Proyecto mediante un Contrato Plurianual de Servicios, ya que consideró que no tendría por objeto principal la adquisición de la infraestructura y demás activos puestos a disposición de la SSP por el proveedor.

Se realizó un comparativo de los tres tipos de contratos que actualmente se encuentran vigentes en la administración pública, como son Proyecto para Prestación de Servicios (PPS), Asociación Público Privada (APP) y Contrato Plurianual de Prestación de Servicios (CPS), el cual se muestra en el cuadro siguiente:



COMPARACIÓN DE ESQUEMAS PPS, APP y CPS  
(Miles de pesos)

Concepto	PPS	APP	CPS
Alineado con el Plan de Desarrollo	Sí	Sí	Sí
Forma de pago	Mensual	Mensual	Mensual
Garantías	Sí	Sí	Sí
Custodia del modelo financiero	Sí	Sí	Sí
Certificados de operación	Sí	No	Sí
Control de calidad	Sí	Sí	Sí
Seguros	Sí	Sí	Sí
Obligaciones de la entidad	Sí	Sí	Sí
Verificación de cumplimiento	Sí	Sí	Sí
Cálculo de pagos	Sí	Sí	Sí
Facturación y pago	Sí	Sí	Sí
Servicios adicionales	Sí	No	Sí
Caso fortuito o fuerza mayor	Sí	Sí	Sí
Indemnizaciones	Sí	Sí	Sí
Rescisión	Sí	Sí	Sí
Terminación anticipada con responsabilidad a los Inversionistas Proveedores	Sí	Sí	Sí
Causas de terminación imputables a la entidad	Sí	Sí	Sí
Terminación no imputable a las partes	Sí	Sí	Sí
Efectos de la terminación	Sí	Sí	Sí
Cesión	Sí	Sí	Sí
Subcontratación	Sí	Sí	Sí
Cambio de control	Sí	Sí	Sí
Consentimiento y autorizaciones	Sí	Sí	Sí
Confidencialidad	Sí	Sí	Sí
Procedimiento para solución de controversias	Sí	Sí	Sí
Modificaciones	Sí	Sí	Sí
Penas convencionales	Sí	Sí	Sí
Actividades Previas			Sí
Cambios Relevantes en la Legislación			Sí
Destino de las Instalaciones			Sí
Fideicomiso Irrevocable Traslato de Dominio			Sí

FUENTE: Contratos Plurianuales para Prestación de Servicios (CPS), proporcionados por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS).y Contratos de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), Asociación Público Privada (APP).

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

De lo anterior, se obtiene que las características de los tres tipos de contratos son similares, en tanto que la normativa que los rige se ha modificado y ha establecido mayores requisitos, hasta llegar a la actual Ley de Asociaciones Público Privadas, la cual entró en vigor en 2012.

Se constató que, una vez que la entonces SSP contó con la opinión de la UI, esta solicitó a la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la SHCP, la autorización presupuestaria para la realización del contrato plurianual Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria para el Desarrollo de Centros Penitenciarios Federales dentro del Territorio Nacional, mediante Contratos para Prestación de Servicios de largo plazo, como se muestra a continuación:

AUTORIZACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL SERVICIO INTEGRAL DE  
CAPACIDAD PENITENCIARIA

(Miles de pesos)

Documento	Fecha	CEFERESO CPS	Monto
Oficio	19-nov-10	12	270,073,600.0
Oficio*	26-nov-10	9	178,027,600.0
Oficio*	28-nov-10	8	199,476,600.0

FUENTE: Oficios de solicitud de autorización presupuestaria, proporcionados por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

\* Se elaboraron dos oficios con el mismo número, pero con diferente fecha.  
CEFERESO CPS: Centro Federal de Readaptación Social bajo el esquema de contrato para prestación de servicios de largo plazo.

Los costos que se consideraron para cada una de las solicitudes de autorización fueron los siguientes:

DESGLOSE DEL GASTO CORRESPONDIENTE A LA "CONTRATACIÓN PLURIANUAL DE SERVICIO INTEGRAL DE CAPACIDAD PENITENCIARIA PARA EL DESARROLLO DE CENTROS PENITENCIARIOS FEDERALES A TRAVÉS DE CONTRATOS PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LARGO PLAZO"

(Miles de pesos)

Descripción	<u>12 CEFERESOS CPS (19-Nov-2010)</u>			<u>8 CEFERESOS (19-Nov-2010)</u>		<u>8 CEFERESOS CPS (28-Nov-2010)</u>		
	Costo Unitario	Cant.	Monto	Cant.	Monto	Costo Unitario	Monto	Sobrecosto
Tipo I	19,578,000.0	4	78,312,000.0	3	58,734,000.0	24,907,000.0	74,721,000.0	15,987,000.0
Tipo II	19,444,800.0	4	77,779,200.0	3	58,334,400.0	24,682,400.0	74,047,200.0	15,712,800.0
Tipo III	48,610,400.0	1	48,610,400.0	-	-	-	-	-
Tipo IV	23,990,800.0	1	23,990,800.0	-	-	-	-	-
Tipo V	<u>20,690,900.0</u>	<u>2</u>	<u>41,381,800.0</u>	<u>2</u>	<u>41,381,800.0</u>	<u>25,354,200.0</u>	<u>50,708,400.0</u>	<u>9,326,600.0</u>
Totales	132,314,900.0	12	270,074,200.0	8	158,450,200.0	74,943,600.0	199,476,600.0	41,026,400.0

FUENTE: Justificaciones para la contratación plurianual del Servicio Integral de Capacitación Penitenciaria, proporcionados por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

CEFERESO CPS: Centro Federal de Readaptación Social bajo el esquema de contrato para prestación de servicios de largo plazo.

En la solicitud inicial presentada por la entonces SSP consideraron 12 CEFERESOS, los cuales se dividieron en 5 tipos de proyectos, la suma de sus respectivos costos unitarios requerían un total de 270,074,200.0 miles de pesos; sin embargo, la solicitud que fue autorizada consideró recursos presupuestarios para 8 CEFERESOS, correspondientes a 3 tipos de proyectos por 199,476,600.0 miles de pesos, en la cual los costos unitarios tuvieron un incremento de hasta 27.2%, el cual no fue justificado por la entonces SSP o el OADPRS, lo que significó un sobrecosto por 41,026,400.0 miles de pesos, en el supuesto de que los 8 CEFERESOS se autorizaran con los costos inicialmente propuestos.

Como resultado de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, el OADPRS informó mediante oficio del 10 de enero de 2019, que no cuenta con la información y/o documentación que le permita determinar si la autorización de suficiencia presupuestaria fue instrumentada con algún sobrecosto.

Por lo anterior, en el transcurso de la auditoría la Dirección General de Auditoría Financiera Federal "A" emitió el oficio número DGAFFA/IOIC/008/2019, para solicitar la intervención de la instancia de control del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, debido al sobrecosto de 41,026,400.0 miles de pesos.

La Auditoría Superior de la Federación solicitó al OADPRS los estudios de costo beneficio u otros que sustentaran el monto de 199,476,600.0 miles de pesos para los ocho CEFERESOS CPS.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 50, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 147 de su Reglamento, la entonces SSP proporcionó a la SHCP la información para su autorización; de sus análisis, se obtuvo que acreditó los requisitos siguientes:

REQUISITOS PARA LA AUTORIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PLURIANUALES	
Objeto del documento	Emisor
Artículo 147 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	
Solicitud de autorización de la SHCP dentro del periodo comprendido entre el primer día hábil de enero y el último día hábil de agosto, anexando los siguientes documentos:	
a) La especificación de las obras, adquisiciones, arrendamientos o servicios, señalando si corresponden a inversión o gasto corriente.	
b) La justificación de que dichos compromisos representan ventajas económicas o que sus términos y condiciones son más favorables respecto a la contratación por un solo ejercicio fiscal.	Dirección General de Programación Organización y Presupuesto /SSP
c) La justificación del plazo de la contratación y de que el mismo no afectará negativamente la competencia económica del sector de que se trate.	
d) El desglose del gasto que debe consignarse a precios del año, tanto para el ejercicio fiscal como para los subsecuentes, así como, en el caso de obra pública, los avances físicos esperados. Los montos deberán presentarse en moneda nacional y, en su caso, en la moneda prevista para su contratación.	
La SHCP emitirá su resolución en un plazo máximo de 10 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud.	Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la SHCP

FUENTE: Oficios de la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la SHCP, emitidos el 8 de febrero, 29 de noviembre y 10 de diciembre de 2010, proporcionados por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

SSP: Secretaría de Seguridad Pública.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se constató que, para la autorización de los proyectos de los CEFERESOS CPS, la SSP cumplió con los requisitos contenidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, vigentes en 2010.

Asimismo, se comprobó que la SHCP consideró procedente autorizar la plurianualidad solicitada a partir de diciembre de 2010 y hasta diciembre de 2032; el desglose del gasto consignado a precios del año fue por un monto de 9,973,830.0 miles de pesos anuales por un plazo de 20 años.

---

Como resultado, se concluye que la entonces SSP:

- Determinó un déficit de espacios en los centros penitenciarios federales, por lo que presentó el proyecto para el desarrollo de 12 nuevos centros.
- Realizó la consulta a la SHCP para determinar la forma de contratación del proyecto. La UI sugirió a la SSP analizar y evaluar el desarrollo del Proyecto mediante un Contrato Plurianual de Servicios, ya que consideró que no tendrá por objeto principal la adquisición de la infraestructura y demás activos puestos a disposición de la SSP por el proveedor.
- Cumplió con los requisitos del proceso para la autorización de los CPS de los ocho CEFERESOS, señalados en los artículos 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 147 de su Reglamento.
- Obtuvo la autorización presupuestaria de la SHCP por 199,476,600.0 miles de pesos, con un sobrecosto de 41,026,400.0 miles de pesos que en total representó un 31.0% superior a la solicitud inicial, por lo que en el transcurso de la auditoría la Dirección General de Auditoría Financiera Federal "A" emitió el oficio número DGAFFA/IOIC/008/2019, para solicitar la intervención de la instancia de control en el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
- La autorización de los CPS de los ocho CEFERESOS se realizó con un sobrecosto en cada uno de los contratos, por hasta un 27.2% del costo propuesto inicialmente.

## **2. Contratación del Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria**

La contratación del Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria (SICP) se realizó con sustento en la opinión de la Unidad de Inversiones y la autorización presupuestaria de la Dirección General de Programación y Presupuesto “A”, ambas adscritas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las atribuciones de la entonces Secretaría de Seguridad Pública; mediante el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), y se formalizó en 2010 y 2011, con la suscripción de ocho contratos bajo la figura de Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios a Largo Plazo, los cuales se encuentran regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La contratación se realizó mediante adjudicación directa, bajo el supuesto del artículo 41, fracción IV, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y los artículos 71, 72, fracción IV, de su Reglamento, que es cuando la contratación por licitación pública pone en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública; por la información que se expondría; para lo cual, la Coordinación General de Centros Federales (CGCF) del OADPRS justificó la procedencia argumentando lo siguiente:

- El Instituto Mexicano de Auditoría Técnica actuó como testigo social y ha participado en diferentes etapas del proceso de contratación.
- Resulta fundamental garantizar el cumplimiento de los requerimientos de seguridad necesarios para salvaguardar la información de la infraestructura y equipamiento en materia de seguridad al interior de los centros.
- La contratación no podría realizarse mediante licitación pública, ya que los licitantes pueden solicitar información específica para sus propuestas técnicas y económicas, incluyendo el funcionamiento de los centros.
- El licitar públicamente pondría en riesgo la seguridad nacional, en términos del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional, al revelar normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipos.
- Conforme a lo establecido en el artículo 72, fracción IV, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las sociedades de

---

propósito específico, así como las empresas a las que pertenecen, están inscritas en la base de datos de Inversionistas Proveedores en materia de seguridad nacional.

- De conformidad con la investigación realizada, el Inversionista Proveedor, propuesto para la contratación del servicio, garantizó la mejor opción en cuanto a precio.

Las empresas a las que se les adjudicaron los contratos constituyeron una sociedad de propósito específico para realizar el proyecto y formalizar el contrato.

La firma de 8 Centros Federales de Readaptación Social bajo el esquema de contratos de prestación de servicios a largo plazo (CEFERESOS CPS) concluyeron en diciembre de 2010 y 1 más en marzo de 2011, con una vigencia 22 años, de los cuales 2 años corresponden a la etapa de actividades previas (adquisición del terreno, diseño, financiamiento, construcción, equipamiento y preparación operativa de las instalaciones), y los 20 restantes a la etapa de prestación del servicio.

Como resultado de la revisión, se obtuvo que la construcción de los proyectos no se concluyó en el tiempo establecido, por lo que el OADPRS y los proveedores realizaron convenios modificatorios en los que se amplió la etapa de actividades previas, con los que se justificaron los retrasos por causas ajenas a las partes (condiciones climatológicas, de inseguridad, entre otras).

Las principales modificaciones en dos de los contratos, que implicaron cambios en el “Pago Anual de Referencia<sup>1</sup>”, fueron las siguientes:

- i. El OADPRS solicitó cambios en un CEFERESO (originalmente femenino, para convertirlo en varonil), lo que implicó un incremento en el Pago Anual de Referencia del monto originalmente contratado, de acuerdo con las conclusiones del dictamen técnico emitido por la Coordinación General de Centros Federales y el dictamen de factibilidad emitido por los asesores financieros, por lo que se modificaron las fechas definidas para la conclusión de las instalaciones y de inicio del servicio.

---

<sup>1</sup> Pago Anual de Referencia. Es el pago, en términos reales, ofrecido en la cotización del proveedor.

- ii. En otro caso, el OADPRS y el Inversionista Proveedor Concesionaria en Infraestructura Penitenciaria de Michoacán, S.A. de C.V. acordaron el incremento en el Pago Anual de Referencia debido a los retrasos ocasionados por las condiciones de inseguridad que generaron costos adicionales a los previstos originalmente.

Ambas modificaciones no rebasaron el 20.0% establecido en el artículo 52, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria se integró, entre otros, por los servicios siguientes:

- a) Disponibilidad del terreno.
- b) Diseño y desarrollo de las instalaciones.
- c) Provisión, mantenimiento y reposición de activos.
- d) Servicio de alimentos, lavandería, entre otros.

Se concluye lo siguiente:

- La entonces SSP justificó la procedencia de la contratación de los inversionistas proveedores, mediante adjudicaciones directas, por razones de seguridad pública y nacional.
- Las empresas adjudicadas constituyeron empresas de objeto específico para la realización de los proyectos.

Se corroboró que la construcción y entrega de los CEFERESOS CPS tuvieron retrasos e incrementos en costos, originados por condiciones climatológicas y de inseguridad y que los incrementos en costos formalizados mediante convenios modificatorios a los contratos no rebasaron el 20.0% establecido en el artículo 52, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.



---

### 3. Cumplimiento de la Obligaciones de los Contratos para Prestación para Servicios de Largo Plazo (CPS)

El objeto de cada uno de los contratos fue prestar al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria, que consiste en proporcionar un conjunto de elementos físicos, materiales y tecnológicos y ciertos servicios auxiliares, como son los servicios de seguridad, administración y dirección de los Centros Penitenciarios Federales, para lo cual el Inversionista Proveedor deberá desarrollar las actividades previas, las cuales comprenden la adquisición y aportación del terreno, así como las actividades de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento y preparación de las instalaciones.

Entre las obligaciones generales establecidas en los Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo, de los diversos Inversionistas Proveedores se encuentran, entre otras, las siguientes:

- a) Realizar las actividades que resulten necesarias para prestar el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria (SICP).
- b) La prestación del SICP deberá ser consistente con lo establecido en los requerimientos del servicio.
- c) Las instalaciones que sean desarrolladas y puestas a disposición por el Inversionista Proveedor deberán ser acordes a los requerimientos y cumplir con la legislación.

De conformidad con lo dispuesto en los contratos, los Inversionistas Proveedores contaron con dos años para la etapa de actividades previas, durante la cual se desarrollaría la infraestructura y se equiparían los inmuebles.

Se comprobó que, durante el ejercicio 2017, seis Inversionistas Proveedores [Pápago](#) [Servicios para la Infraestructura S.A. de C.V.](#), [Sarre Infraestructura y Servicios S.A. de C.V.](#), [Desarrolladora y Operadora de Infraestructura de Oaxaca, S.A.P.I. de C.V.](#), [Makobil, S. de R.L. de C.V.](#), [CRS Morelos, S.A. de C.V.](#), y [Operadora de Infraestructura Especializada de Guanajuato, S.A.P.I. de C.V.](#), cumplieron con los compromisos vigentes en ese ejercicio; sin embargo, a la fecha de la auditoría no se contó con la información correspondiente a dos

inversionistas proveedores [DIP Concesionaria Duranguense de Infraestructura Penitenciaria, S.A. de C.V.](#) y [Concesionaria en Infraestructura Penitenciaria de Michoacán, S.A. de C.V.](#)

### Supervisión y Auditoría

La Auditoría Técnica (AT) es la fiscalización técnica del SICP cuyo fin es verificar que el Inversionista Proveedor dé cumplimiento a lo previsto en los contratos de servicios y comprende todas las actividades y funciones necesarias para validar el nivel de disponibilidad, calidad y desempeño por parte del Inversionista Proveedor, a fin de contar con elementos objetivos para la correcta aplicación de los decrementos en el monto de los pagos mensuales que debe cubrir el OADPRS. El auditor técnico puede solicitar datos y todo tipo de informes al Inversionista Proveedor y cuenta con el apoyo del OADPRS para asegurar que pueda cumplir con sus funciones.

Se constató que una empresa [Desarrollos Jurídicos Integrados, S.A. de C.V.](#) (AT1) fue propuesta por los ocho Inversionistas Proveedores y aprobados por el OADPRS como Auditor Técnico (AT) en la etapa previa y de prestación del servicio; en el caso del Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) Núm. 16 bajo el esquema de Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo (CPS) Morelos, desde marzo de 2015, el AT es otra empresa [Full Service de México, S.A. de C.V.](#) (AT2) y, en el caso del CEFERESO Núm. 18 CPS Coahuila, a partir del mes de septiembre de 2017, contrató a otra más, [Reyval Consulting, S.A. de C.V.](#), como auditor técnico (AT3); a la fecha de la auditoría, los contratos se encontraban vigentes.

De acuerdo con los contratos CPS, se dispuso que los auditores técnicos deben cumplir con los requisitos siguientes: i) ser empresa mexicana de reconocido prestigio con una antigüedad de al menos seis años, ii) tener o haber tenido una relación contractual en materia de servicios relacionados con supervisión técnica de servicios penitenciarios o en su caso acreditar a juicio del OADPRS que cuenta con sobrada capacidad y experiencia comprobable en la supervisión de servicios penitenciarios, iii) contar con personal con experiencia en el manejo del marco normativo de contrataciones públicas con antigüedad mínima de tres años y, iv) contar con profesionales con experiencia en la supervisión de técnica de servicios penitenciarios.

Eliminado: ¶  
¶

---

Como resultado de la revisión, se constató que el OADPRS no acreditó que la empresa AT1 ([Desarrollos Jurídicos Integrados, S.A. de C.V.](#)), contratada en agosto de 2012; y AT2 ([Full Service de México, S.A. de C.V.](#)), contratada en marzo de 2015, para supervisar dos CEFERESOS, contaran con personal profesional que tuviera experiencia en la supervisión técnica de servicios penitenciarios.

La empresa AT1 ([Desarrollos Jurídicos Integrados, S.A. de C.V.](#)) refirió que su personal sólo cuenta con la experiencia adquirida en el CEFERESO en comento.

Como resultado de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, el OADPRS proporcionó los oficios con los que autorizó la contratación de los auditores técnicos; sin embargo, no se justificó ni fundamentó la razón por la cual se contrató a las empresas AT1 ([Desarrollos Jurídicos Integrados, S.A. de C.V.](#)) y AT2 ([Full Service de México, S.A. de C.V.](#)) para prestar el servicio de auditoría técnica, sin que cumplieran con el requisito de contar con personal profesional que tuviera experiencia en la supervisión técnica de servicios penitenciarios; por lo que la Dirección General de Auditoría Financiera Federal "A" emitió el oficio número DGAFFA/IOIC/009/2019, para promover la intervención del Órgano Interno de Control en el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, por la contratación de dos empresas que no acreditaron contar con personal profesional que tuviera experiencia en la supervisión técnica de servicios penitenciarios.

Conviene mencionar que el anexo 14, de los contratos CPS, establece los requisitos que deben cumplir las empresas para actuar como AT; sin embargo, no se contó con la información necesaria para su revisión.

Conclusiones:

- Los Inversionistas Proveedores contrataron a la empresa AT1 ([Desarrollos Jurídicos Integrados, S.A. de C.V.](#)), como Auditor Técnico, de conformidad con lo establecido por los Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo (CPS).
- Los AT contratados por el OADPRS, para supervisar dos CEFERESOS, no contaron con personal profesional que tuviera experiencia en la supervisión técnica de servicios penitenciarios, por lo que en el transcurso de la auditoría, la Dirección General de

Auditoría Financiera Federal “A” emitió el oficio número DGAFFA/IOIC/009/2019, para promover la intervención del Órgano Interno de Control en el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, por la contratación de dos empresas que no acreditaron contar con personal profesional que tuviera experiencia en la supervisión técnica de servicios penitenciarios.

2017-5-04D00-15-0017-01-001 **Recomendación**

Para que Prevención y Readaptación Social establezca mecanismos que le permitan, en lo sucesivo, validar que el Auditor Técnico propuesto por los inversionistas proveedores cumple con los requisitos para que se autorice su contratación.

2017-5-04D00-15-0017-01-002 **Recomendación**

Para que Prevención y Readaptación Social establezca mecanismos de control que le permitan, en lo sucesivo, verificar que los inversionistas proveedores atiendan las observaciones que realice el Auditor Técnico al Calendario Anual de Mantenimiento Preventivo y Planes de Actividades Rutinarias, establecidos en la cláusula 7 de los contratos de prestación de servicios.

**4. Pago de Servicios Prestados, Registro Contable y Reporte en Cuenta Pública**

Durante el 2017, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) realizó los pagos correspondientes a siete Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo (CPS) debido a que el CEFERESO Núm. 18 CPS Coahuila aún no prestaba el servicio, por un monto de 11,532,669.4 miles de pesos, y un acumulado de 2012 a 2017, de 40,586,733.6 miles de pesos.

El pago por el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria (SICP), se realizó a cada uno de los Inversionistas Proveedores de conformidad con lo dispuesto en los contratos, con una periodicidad mensual, el cual se determinó al dividir el Pago Anual de Referencia (PAR) en

---

términos reales, actualizado con base al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), entre el número de días del mes que se prestó el servicio, considerando un año de calendario; a dicho resultado se le disminuye el monto de las deducciones por fallas en el servicio; y se adicionará el monto de los servicios públicos utilizados por el proyecto (luz, agua, entre otros).

#### **Reporte Mensual de Desempeño y Pagos**

El Reporte Mensual de Desempeño y Pagos (RMDP) es la fuente de información de la adecuada prestación del Servicio y es realizado con el objeto de calcular el pago por servicio correspondiente, es entregado al OADPRS por los Inversionistas Proveedores y validado por el Auditor Técnico.

En el RMDP, el Inversionista Proveedor registra los detalles (fecha, hora, deducciones, incumplimientos, acciones correctivas) de los casos en que se identifiquen fallas en la prestación del servicio.

Al respecto, se comprobó que los siete Inversionistas Proveedores que prestaron el servicio durante el ejercicio 2017, presentaron mensualmente al OADPRS los correspondientes RMDP, los cuales fueron validados por el Auditor Técnico.

A fin de verificar la determinación del pago mensual, se revisaron los reportes mensuales de desempeño y pagos, generados por el Auditor Técnico, las facturas y las Cuentas por Liquidar certificadas, y se constató el pago por 11,532,669.4 miles de pesos, efectuado durante 2017 por concepto del SICP; se reportó como gasto en 2017 bajo la partida 33903 "Servicios Integrales", y se integró por los conceptos siguientes:

#### **Pago Mensual de Referencia del mes (PMR)**

El PMR es la parte proporcional del Pago Anual de Referencia actualizado mediante el INPC, desde la fecha de suscripción del contrato, hasta el mes inmediato anterior.

##### **a) Deducción Aplicable**

La Deducción Total por Fallas en la Prestación del servicio en el mes, calculadas de conformidad con el Anexo 1 Mecanismos de Pago, las cuales pueden ser por no haberse reestablecido dentro del tiempo previsto para su corrección (disponibilidad),

Eliminado: ¶  
¶

por no cumplir con las condiciones de calidad (calidad) y porque el servicio no cumple con los estándares establecidos (falla general). Las deducciones aplicadas en 2017, fueron por 26,665.8 miles de pesos.

b) Servicios públicos

Corresponde al “Pago por Servicios Públicos Utilizados por el Proyecto” en el mes. Los cuales fueron por 991,570.4 miles de pesos y un total de 990,570.4 miles de pesos por concepto del Impuesto al Valor Agregado.

Es de mencionar que debido a que en las cláusulas de los contratos para prestación de servicios a largo plazo se estableció que el Pago Mensual de Referencia se realiza con base en el Pago Anual de Referencia en términos reales, se actualizan mensualmente mediante el INPC. Es por ello que el OADPRS solicita anualmente la actualización de los montos plurianuales autorizados; en diciembre de 2017, dicho monto totalizó 212,258,711.8 miles de pesos, un 6.4% más respecto de los 199,476,600.0 miles de pesos autorizados originalmente.

**Registro Contable**

De acuerdo con la autorización presupuestaria para la contratación del SICP, así como la opinión de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el pago de los servicios se registró con cargo a la partida 33903 “Servicios Integrales”. Se constató que los pagos se realizan con el concepto de “Pago Directo a Proveedor” y se deposita directamente a la cuenta de los proveedores como beneficiarios, mediante la emisión de una Cuenta por Liquidar Certificada (CLC) emitida por el Sistema de Administración Financiera (SIAFF) y es registrada en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP), ambos administrados por la SHCP. Adicionalmente, el OADPRS realiza un registro contable interno en la herramienta de Contabilidad Integral, en las cuentas contables de “Proveedores por Pagar a Corto Plazo” y a la “Cuenta por Liquidar”.

Como parte de la revisión, se constató que el OADPRS no tiene registrados ni reconocidos en sus registros contables como un pasivo ni a corto ni a largo plazo, los montos pendientes de pago con los Inversionistas Proveedores, aun cuando los Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo (CPS) son compromisos de largo plazo, que son cuantificables y que

representan una obligación que, de acuerdo con estimaciones de la Auditoría Superior de la Federación, ascienden aproximadamente a 255,705,418.5 miles de pesos. Lo anterior de conformidad con el artículo 1, fracción XIV, y 67, la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Como resultado de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, el OADPRS informó que realizará el análisis respectivo con las áreas involucradas para determinar si el procedimiento puede ser adoptado para la operación en el OADPRS; sin embargo, para que el área pueda realizar un registro contable a largo plazo, es importante conocer los importes totales, ya que mes a mes las facturas de dichos contratos aumentan debido a la actualización con el INPC, el cual no consta en la autorización original de los contratos plurianuales emitidas por la SHCP en el ejercicio 2010.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación, comprobó que el OADPRS solicitó la autorización de un monto original de 199,476,600.0 miles de pesos, de los cuales, solicitó su actualización anualmente a la SHCP, al mes de diciembre dicho monto totalizó 212,258,711.8 miles de pesos, los cuales representan una obligación de pago a largo plazo, por lo que la ASF considera no atendida la observación.

#### Reporte en Cuenta Pública

El OADPRS reportó, como parte del “Ramo 01 Gobernación”, unidad responsable “D00 Prevención y Readaptación Social”, en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional Programática correspondiente a la Cuenta Pública de 2017, lo siguiente:

REPORTE EN CUENTA PÚBLICA OADPRS  
(Miles de pesos)

Denominación	Aprobado	%	Modificado	Devengado	Ejercido	%
Servicios Personales	4,693,379.1	27.4	3,621,540.4	3,621,524.4	3,621,524.4	15.5
Gasto de Operación	12,411,366.2	72.5	19,707,296.6	19,707,137.8	19,707,137.8	84.3
Otros de Corriente	20,375.0	0.1	21,778.9	21,778.9	21,778.9	0.1
Inversión Física	0.0	0.0	22,405.9	22,405.9	22,405.9	0.1
<b>Suma</b>	<b>17,125,120.3</b>	<b>100.0</b>	<b>23,373,021.8</b>	<b>23,372,847.0</b>	<b>23,372,847.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Cuenta Pública 2017.

OADPRS: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

Conforme a lo anterior, de los 23,372,847.0 miles de pesos ejercidos durante 2017 por el OADPRS, 11,532,669.4 miles de pesos correspondieron al pago de siete Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo de los Centros Penitenciarios Federales, es decir, 49.3% del total del presupuesto ejercido de ese órgano desconcentrado, los cuales se encuentran reportados como parte del Programa Presupuestario E904 Administración del Sistema Federal Penitenciario.

Del análisis anterior se concluye lo siguiente:

- i. De 2012 a 2017, el OADPRS pagó 40,586,733.6 miles de pesos, por siete CPS del SICP, de los cuales 11,532,669.4 miles de pesos corresponden a 2017.
- ii. Se constató que el OADPRS registró contablemente los gastos realizados durante 2017; sin embargo, no cuenta con un registro de los compromisos de pago futuros establecidos mediante los CPS, de acuerdo con los artículos 1, fracción XIV, y 67 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- iii. El pago de CPS durante 2017 correspondió a un monto de 11, 532,669.4 miles de pesos, el 49.3% de lo reportado por el OADPRS en la Cuenta Pública de 2017, por 23,372,847.0 miles de pesos.
- iv. El OADPRS no tiene registrados ni reconocidos en sus registros contables como un pasivo ni a corto ni a largo plazo, los montos pendientes de pago con los Inversionistas Proveedores, aun cuando los Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo (CPS) son compromisos de largo plazo, que son cuantificables.

#### 2017-5-04D00-15-0017-01-003 **Recomendación**

Para que Prevención y Readaptación Social establezca mecanismos de control que le permitan, en lo sucesivo, registrar y reportar contable y presupuestalmente los montos pendientes de pago correspondientes a las obligaciones contraídas mediante los Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo, a efecto de contribuir a medir la eficacia,



economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

## 5. Beneficio Social

Como parte de la justificación presentada en febrero de 2010 por la entonces Secretaría de Seguridad Pública fue que había determinado un déficit de aproximadamente 41,946 espacios penitenciarios para el fuero federal. En diciembre de 2017, el OADPRS elaboró el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, en el que reportó “Número de Centros Penitenciarios, Espacios, Población Privada de la Libertad y Sobrepoblación por Entidad Federativa y Centro Penitenciario Federal” con los datos siguientes:

REPORTES DE ESTADÍSTICA PENITENCIARIA											
Núm.	Centro Penitenciario Federal	Capacidad	Diciembre 2017		Promedio Anual			Junio 2018			
			Ocupación	Disponible	Ocupación	Disponible	% Disponible	Ocupación	Disponible	% Disponible	
1	Núm. 11 CPS Sonora	2,520	2,018	502	2,165	355	14.1	1,918	602	23.9	
2	Núm. 12 CPS Guanajuato	2,520	1,789	731	1,996	524	20.8	1,593	927	36.8	
3	Núm. 13 CPS Oaxaca	2,520	1,369	1,151	1,650	870	34.5	1,228	1,292	51.3	
4	Núm. 14 CPS Durango	2,520	2,206	314	2,328	192	7.6	2,164	356	14.1	
5	Núm. 15 CPS Chiapas	2,520	1,596	924	1,813	707	28.1	1,416	1,104	43.8	
6	Núm. 16 CPS Femenil Morelos	2,528	1,090	1,438	1,050	1,478	58.5	997	1,531	60.6	
7	Núm. 17 CPS Michoacán	2,520	786	1,734	797	1,723	68.4	697	1,823	72.3	
Total		17,648	10,854	6,794	11,799	5,849	33.1	10,013	7,635	43.3	

FUENTE: Reportes Mensuales de Estadística Penitenciaria 2017 y junio 2018, elaborados por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

CPS: Contrato de Prestación de Servicios.

La capacidad total de los Centros Penitenciarios Federales bajo el esquema de CPS en 2017 fue de 17,648 espacios, de los cuales, se encontraban ocupados 10,854 espacios, por lo que hubo 6,794 espacios disponibles, un 33.1% del total. Dicha tendencia se mantuvo en junio de 2018 al encontrarse ocupados 10,013 espacios; es de mencionar que, en el 2018, se concluyó la construcción del Centro Penitenciario Federal Núm. 18 Coahuila, el cual se incorporó al Sistema Penitenciario Federal en junio de 2018, con una capacidad de 2,520 espacios, razón por la cual a ese año se registraron 12,533 espacios disponibles, a los cuales se les sumarán

2,160 espacios correspondientes al Complejo Penitenciario de Papantla (Resultado 6 de este informe), el cual se desarrollará bajo el esquema de una Asociación Público Privada.

Destaca el caso del CEFERESO CPS Núm. 17 Michoacán, el cual cuenta con una capacidad para albergar 2,520 Personas Privadas de su Libertad (PPL) y al cierre de 2017 tenía una población promedio de 797 PPL's, 31.6% de ocupación, lo que significó que los recursos destinados a dicho CEFERESO CPS no son aprovechados al 100.0% de su capacidad.

Como resultado de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, la Dirección General Adjunta Responsable de la Administración de Servicios Integrales de Capacidad Penitenciaria, indicó que no ejerce facultades y/o cuenta con atribuciones, injerencia y/o competencia dentro de la estructura orgánica del OADPRS, para:

- i. Determinar y/o evaluar cuál debe ser la distribución de las personas privadas de su libertad en los Centros Federales de Readaptación Social ubicados en México.
- ii. Determinar, establecer, dirigir y/o ejecutar, cualquier clase de programas, políticas y/o actividades relacionadas con el ingreso, permanencia, egreso y/o traslado de las personas privadas de su libertad en los diversos Centros Federales de Readaptación Social.

Adicionalmente, el OADPRS informó que los porcentajes de ocupación y desocupación son consecuencia de lo siguiente:

- i. Es necesario contar con suficiente personal penitenciario, entre ellos, oficiales en prevención penitenciaria, guardas de custodia penitenciaria, médicos y criminólogos, por lo que el OADPRS se encuentra realizando acciones y gestiones referentes al reclutamiento para abatir esa situación.
- ii. Existe una falta de juzgados en los Centros Penitenciarios Federales que operan bajo el esquema de CPS, el cual representa un riesgo para albergar personas privadas de la libertad con situación jurídica de "procesadas", por la dificultad en la mecánica operativa de los egresos temporales para atender su debido proceso.

Por lo anterior, la ASF considera que el OADPRS cuenta con atribuciones para llevar a cabo la administración del Sistema Penitenciario Federal, por lo que se considera como no atendida la observación.

---

De lo anterior se concluye que, si bien el OADPRS identificó un déficit de espacios para la población penitenciaria, actualmente los siete CEFERESO CPS revisados se encuentran operando por debajo de su capacidad, en un promedio de 43.2%.

2017-5-04D00-15-0017-01-004 **Recomendación**

Para que Prevención y Readaptación Social considere los estudios previos donde se determinen los requerimientos en materia de capacidad penitenciaria, dado que los resultados obtenidos difieren del estudio de costo beneficio que la entonces Secretaría de Seguridad Pública presentó en su oportunidad, para justificar la necesidad de desarrollar nuevos Centros Penitenciarios Federales.

**Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinaron 3 observaciones las cuales generaron: 4 Recomendaciones.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

**Dictamen**

El presente dictamen se emite el 7 de febrero de 2019, 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 la gestión financiera relacionada con la asignación presupuestal destinada a la construcción y operación de los Centros Penitenciarios Federales mediante la modalidad de Servicios de Largo Plazo, el ejercicio de esos recursos, su registro y

presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa presupuestal y contable; así como la gestión financiera de los proyectos de asociación público privada, para verificar que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y social se evaluaron y justificaron la conveniencia de operar los proyectos bajo esta modalidad de asociación público privada y que los procesos para su adjudicación y contratación se realizaron conforme a la ley que las rige; asimismo, que los gastos generados para la realización de los proyectos se presupuestaron, adjudicaron, contrataron, justificaron, ejecutaron, pagaron, comprobaron y registraron presupuestaria y contablemente, conforme a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance; se concluye que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social cumplió con lo dispuesto en los contratos para prestación de servicios de largo plazo suscritos con ocho inversionistas proveedores y dicho ente, y las secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público cumplieron con la normativa aplicable para la formalización de un Contrato Plurianual de Prestación de Servicios para el diseño, financiamiento, construcción, equipamiento y preparación operativa de las instalaciones de 8 Centros Federales de Readaptación Social, excepto por los aspectos observados siguientes:

- El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social obtuvo la autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por 199,476,600.0 miles de pesos para la contratación del Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria para el desarrollo de ocho Centros Penitenciarios Federales dentro del Territorio Nacional, mediante contratos de prestación de servicios a largo plazo, con un sobrecosto de 41,026,400.0 miles de pesos, un 27.2% del costo propuesto inicialmente para el desarrollo del proyecto por 270,073,600.0 miles de pesos y que incluía el desarrollo de 12 Centros Penitenciarios Federales.

Se advierte que el OADPRS no tiene registrados ni reconocidos en sus registros contables como un pasivo ni a corto ni a largo plazo, los montos pendientes de pago con los Inversionistas Proveedores, aun cuando los Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo son compromisos de largo plazo, que son cuantificables.

---

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Karina Claudia Ledesma Hernández

Rubén Medina Estrada

***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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Eliminado: ¶

¶

¶

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que el proceso de autorización de los Contratos para Prestación de Servicios se realizó conforme a la normativa.
2. Verificar que el proceso de contratación de los Contratos de Prestación de Servicios se realizó conforme a la normativa.
3. Comprobar el cumplimiento oportuno de las cláusulas de los Contratos de Prestación de Servicios por parte del inversionista proveedor, y que el pago de la contraprestación del servicio se realizó en los términos del contrato, y que los proyectos representaron un beneficio social.
4. Comprobar que los pagos realizados por la prestación del servicio de los CPS se registraron contablemente y presentaron en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa.
5. Verificar que previo al proceso de adjudicación de los proyectos de Asociaciones Público-Privadas, se contó con el dictamen de viabilidad que contiene los estudios y análisis que justificaron su procedencia.

### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Administración del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social; la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Dirección General de Programación y Presupuesto 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 General de Contabilidad Gubernamental: artículos 16 y 19;
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: artículo 24.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo, numerales 2.2 y 3, del Anexo 4 "Auditoría Técnica";

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, arts. 7, 8, fracciones I y XXIV;

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.