

Secretaría de Gobernación

Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla

Auditoría De Cumplimiento a Inversiones Físicas: 2019-0-04100-22-0007-2020

7-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación y normativa aplicables.

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

	DEUDA PÚBLICA INTERNA
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	27,083.0
Muestra Auditada	27,083.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

Se revisó un contrato de Asociación Público Privada que tiene por objeto la “Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla” y “Prestar el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria”, por un monto ejercido de 27,083.2 miles de pesos, como se detalla en la siguiente tabla:

CONCEPTOS REVISADOS (Miles de pesos y porcentajes)					
Número de contrato	Actividades		Importe		Alcance de la revisión (%)
	Ejecutadas	Revisadas	Ejercido	Revisado	
OADPRS/DGA/APP/001/2018	2	2	27,083.2*	27,083.2	100.0
Totales	2	2	27,083.2	27,083.2	100.0

FUENTE: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, tabla elaborada con base en los expedientes del contrato revisado y en la información y documentación proporcionados por la entidad fiscalizada.

* El monto reportado como ejercido, fue recurso propio del Desarrollador.

Nota: El proyecto “Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla”, contó con el recurso no presupuestal por el monto fiscalizado por 27,083.2 miles de pesos obtenido mediante financiamiento por el Desarrollador y fue registrado en la Cuenta Pública 2019, en el Tomo III, Poder ejecutivo, Información programática, Ramo 36, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Proyectos de Asociación Público Privada, Clave de cartera 0836E000019 y clave presupuestaria núm. 36-D00-1-7-03-021-E904-62202-3-1-30-0836E000019.

Georreferencia: latitud 20.457574 y longitud -97.315865

Antecedentes

La Ley de Asociaciones Público Privadas fue publicada el 16 de enero de 2012 con el objeto de regular aquellos proyectos que se realizan bajo cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo entre instancias del sector público y del sector privado, su expedición ha demostrado que la existencia de nuevos mecanismos y alternativas para que los particulares coadyuven con el sector público en la provisión de servicios y en el desarrollo de infraestructura. El proyecto “Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla” fue inscrito en la cartera de programas y proyectos de inversión con número 0836E000019 en 2007 y, con un avance físico del 80% el proyecto quedó suspendido en el año 2017, hasta que la Secretaría de Gobernación a través de su Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), mediante el oficio OM/103/17 de fecha 31 de julio de 2017, solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actualizar su registro en la cartera de programa y proyectos con la modalidad de inversión de tipo Asociación Pública Privada (APP).

Por lo anterior, el 20 de julio de 2018 se suscribió el contrato de APP núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018 que tiene por objeto la “Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla” y “Prestar el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria”, para el Centro Penitenciario Federal de Readaptación Social Ubicado en el Municipio de Papantla, Estado de Veracruz, celebrado entre la Secretaría de Gobernación a través de su OADPRS y el Desarrollador “Servicios

Infraestructura y Tecnología Papantla, S.A de C.V.”, el cual fue adjudicado mediante el procedimiento de adjudicación directa; dicho contrato se divide en dos etapas, la primera etapa denominada “Etapa de actividades previas”, consiste en el diseño, desarrollo, construcción y conclusión de la infraestructura del Complejo Penitenciario Federal Papantla, así como el equipamiento y puesta en punto del mismo, y la segunda etapa denominada “Etapa de Prestación del servicio”, consiste en la prestación de servicios auxiliares por los próximos 20 años a partir de la conclusión de la primera etapa.

De conformidad con el contrato las partes acordaron que para llevar a cabo la construcción, rehabilitación, adecuación, equipamiento y amueblado del complejo penitenciario, el Desarrollador se obligaba a prestar a favor del OADPRS el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria y a cambio de ello, el órgano desconcentrado se obligaba a pagar al Desarrollador un pago por servicio como contraprestación mensual, el cual será unitario, mensual y sujeto a ajustes de conformidad con lo establecido en el contrato y se efectuará desde el inicio del servicio hasta la fecha de terminación del contrato. Cabe señalar que el Desarrollador es el único responsable de obtener el financiamiento necesario para cumplir con sus obligaciones contractuales. El servicio integral de capacidad penitenciaria consiste en un conjunto de elementos físicos, materiales y tecnológicos y de ciertos servicios auxiliares para que el OADPRS pueda cumplir con sus funciones en materia penitenciaria. Entre los servicios que se proporcionará se encuentran: limpieza integral y manejo de residuos sólidos y urbanos; servicios de fumigación y control de plagas y fauna nociva; servicios de jardinería y mantenimiento de espacios exteriores; conservación y mantenimiento de infraestructura, instalaciones y equipo propio del inmueble; administración de servicios públicos, conservación y ahorro de energía. Cabe señalar que las funciones en materia penitenciaria serán ejercidas exclusivamente por el OADPRS.

El contrato establece que para iniciar el servicio integral de capacidad penitenciaria es necesario que el Desarrollador concluya la “Etapa de actividades previas” las cuales incluyen el diseño, financiamiento, construcción, rehabilitación y/o conclusión de infraestructura existente, provisión, entrega e instalación del equipo, mantenimiento de las instalaciones y la preparación operativa de las instalaciones; la duración de estas actividades previas no debe ser mayor a 20 meses, de conformidad con el programa previo de actividades, publicado como Anexo 7 del Contrato, la fecha de inicio del proyecto se programó para julio de 2018, con una fecha de conclusión y de inicio del servicio integral de capacidad penitenciaria en diciembre de 2019. Como resultado de la suscripción de un primer Convenio Modificatorio al contrato la fecha para el inicio del servicio penitenciario se amplió hasta noviembre del 2020. Según el contrato los gastos directos no recuperables incurridos por el Desarrollador para realizar las actividades previas se describen en los Certificados de Avance de Actividades Previas (CAAP) en los cuales se describe el avance específico de estas actividades, incluyendo las de equipamiento, haciendo una relación clara de los gastos directos que haya erogado el Desarrollador.

El Complejo Penitenciario Federal Papantla está ubicado en el Ejido Ojital y Potrero en Municipio de Papantla cubre una extensión de 279,195 m²; tendrá una capacidad total para 2,160 personas privadas de su libertad y contará con cuatro módulos de máxima seguridad,

dos de mediana y uno de mínima seguridad y un módulo de observación y ubicación. Al inicio de las actividades previas el complejo penitenciario contaba con 17 edificios concluidos, y faltaban por construir 7, entre ellos el de visitas, juzgados, área canina y armero seguridad penitenciaria.

Para la revisión de las operaciones reportadas por la entidad fiscalizadas en la Cuenta Pública 2019, se seleccionó un contrato de Asociaciones Publico Privada que se describe a continuación.

CONTRATOS Y CONVENIOS REVISADOS
(Miles de pesos y días naturales)

Número, tipo y objeto del contrato/convenio	Fecha de celebración	Contratista	Original	
			Monto	Plazo
OADPRS/DGA/APP/001/2018, de Asociación Pública Privada/AD. "Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla" y "Prestar el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria".	20/07/18	Servicios Infraestructura y Tecnología Papantla, S.A de C.V.	10,406,586.5*	18/07/18-27/11/39 7,837 d.n. **
Primer Convenio Modificatorio de diferimiento del inicio de los trabajos. Al cierre de 2019 se habían pagado 27,083.2 miles de pesos según los CAAP 3-1 y CAAP 4-1; el primero, se refiere a la contratación de seguros y pólizas y el segundo al proyecto ejecutivo.	8/04/19			07/07/19-15/11/40
			10,406,586.5	7,837 d.n.
			0.0	
			27,083.2***	

FUENTE: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, tabla elaborada con base en los expedientes del contrato revisado y en la información y documentación proporcionados por la entidad fiscalizada.

* Corresponde al valor total del contrato del APP a valor presente reportado en la Cuenta Pública 2019.

** Corresponde a la suma de las actividades previas y de la prestación de servicios mínimo a 20 años.

*** El monto reportado como ejercido son recursos propios del Desarrollador.

d.n. Días naturales.

AD. Adjudicación Directa.

Resultados

1. Con la revisión del proyecto con clave de cartera 0836E00019 que tiene por objeto la "Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla", se observó que mediante el acuerdo núm. 17-E-I-2 la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación autorizó a la Secretaría de Gobernación recursos presupuestarios para llevar a cabo el proyecto que tiene por objeto concluir y equipar las instalaciones existentes ejecutadas por el OADPRS y llevar a

cabo la contratación del Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria, mediante un esquema de participación regulado por la Ley de Asociaciones Público Privada; objetivo que cumple con la Estrategia Política y Gobierno del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, específicamente de la estrategia número 7 denominada “Estrategia Nacional de Seguridad Pública” que plantea, entre sus objetivos, la recuperación y dignificación de las cárceles. Asimismo, se verificó que en 2019 se programó una inversión privada de 1,518,008.5 miles de pesos y en la Cuenta Pública la entidad fiscalizada reportó que se ejerció un total de 27,083.2 miles de pesos por concepto de la adquisición de las fianzas de cumplimiento y de las pólizas de obra civil y de transporte de carga y la ejecución del proyecto ejecutivo, lo anterior, se debió a que el desarrollador no obtuvo el financiamiento para la ejecución del proyecto, por lo que solicitó al OADPRS reconocer la existencia de una causa excusable y modificar las fechas de conclusión de las actividades previas, y se suscribió el primer convenio modificatorio el 8 de abril de 2019 para ampliar en 142 días naturales el periodo de ejecución de las actividades con una fecha de conclusión a noviembre de 2020 en cumplimiento con lo establecido en el contrato.

2. Con la revisión del contrato de Asociación Público Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018 suscrito por la Secretaría de Gobernación a través del Órgano Administrativo Desconcentra Prevención y Readaptación Social (OADPRS) y el Desarrollador el 20 de julio de 2018, para llevar a cabo el proyecto denominado “Construcción, Rehabilitación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla”, se observó que para la invitación a la empresa mediante el oficio núm. SEGOB/CNS/OADPRS/DGA/1239/2018 de fecha 17 de abril de 2018, en el que le solicitó presentar una propuesta de cotización para llevar a cabo el proyecto, no acreditó que contaba con la capacidad financiera, técnica, operativa y demás necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones, ya que para poder cumplir con las obligaciones la empresa tuvo que celebrar un convenio de colaboración para presentar la cotización bajo el esquema de consorcio, en incumplimiento de los artículos 66, párrafos primero y tercero, de la Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2012, y 59, párrafo primero de su Reglamento.

En respuesta y como resultado de la presentación de resultados finales del 7 de diciembre de 2020 formalizada con el acta núm. 006/CP2019-OADPRS, la entidad fiscalizada, con el oficio núm. SSPOC/PRS/DGA/121910/2020 del 28 de diciembre de 2019, proporcionó diversa información para la atención del resultado en la que la Dirección Responsable de la Administración de Servicios Integrales de Capacidad Penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, mediante el oficio núm. SEGOB/CNS/OADPRS/DGA/1239/2018 de fecha 17 de abril de 2018, solicitó incluir en la cotización un tanto en original del testimonio de la escritura pública en el que se hiciera constar la constitución de todas y cada una de las sociedades que serían accionistas de la sociedad que pretende ser contratada como desarrollador o que serían propietarios de las partes sociales que representan en capital social de la sociedad que pretende ser contratada como desarrollador; asimismo, señaló que el artículo 66 de la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) estipula que los procedimientos de invitación a cuando menos a tres personas y de adjudicación directa deberán realizarse conforme a los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad, transparencia e igualdad de condiciones, así como prever las

medidas para que los recursos se administren con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, y que en todo caso se cuidará que en estos procedimientos se invite a personas con posibilidad de respuesta adecuada, que cuente con la capacidad financiera, técnica, operativa y demás necesarios para dar cumplimiento a sus obligaciones; por otra parte, manifestó que el artículo 41 establece que en caso de personas físicas, deberán obligarse a constituir, de resultar ganadoras, una persona moral en términos del artículo 91 de esta ley; y que dos o más personas podrán presentar, como consorcio, una propuesta conjunta, en cuyo caso también deberán obligarse a constituir, de resultar ganadores, una o más personas morales en los términos del artículo 91 de esta ley, así como designar a un representante común para participar en el concurso.

Concluye que de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la LAPP se habla de una posibilidad, por lo que no es seguro de que algo ocurra, no se trata de que las personas invitadas cuenten con lo estipulado en la totalidad del artículo; añadió que lo establecido en los artículos 41 y 91 da pauta para celebrar un consorcio a fin de presentar una propuesta conjunta y en caso de resultar ganador, obliga a constituir una persona moral, y que desde la solicitud de presentar una cotización se dio apertura para que la empresa presentara la cotización de forma individual o con otras personas morales para formar la Empresa Clave, de conformidad con lo establecido en los artículos referidos.

Con la revisión de la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada se determinó que la observación subsiste, en razón de que, no obstante que la entidad fiscalizada proporcionó información que acredita que la Ley de Asociaciones Público Privadas permite celebrar un consorcio a fin de presentar una propuesta conjunta y en caso de resultar ganador, obliga a constituir una persona moral, hecho que efectivamente ocurrió, no presentó evidencia que justifique por qué se solicitó a la empresa presentar una cotización para la ejecución del proyecto sin que se hubieran valorado otras opciones, por lo que no se acreditó que al momento de la invitación al Desarrollador, éste contaba con la capacidad financiera, técnica, operativa y demás necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones, incumpliendo los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad, transparencia e igualdad de condiciones, establecido en artículo 66 de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

Al respecto, considerando que dichas irregularidades corresponden a años anteriores al de la Cuenta Pública en revisión se procederá en los términos del artículo 22 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

3. Con la revisión del contrato de Asociación Público Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018 que tiene por objeto la “Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla” y “Prestar el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria”, se observó que la cobertura de la póliza de cumplimiento núm. 1990830-0000 del 20 de julio de 2018 se realizó por un monto de 130,900.0 miles de pesos, la cual indica que el monto corresponde al 10% del valor de la infraestructura existente de 1,309.0 miles de pesos; no obstante, el contrato establece que el monto de la póliza deberá ser equivalente al 10% del valor de la infraestructura existente y aquella que conforme al presente contrato deba desarrollar, concluir, diseñar y/o construir

según corresponda, según se desprenda de su respectiva cotización y del modelo financiero, por lo que con la revisión del monto de la cotización se verificó que el valor de la infraestructura por desarrollar es de 3,065,063.3 miles de pesos que adicionados al monto de la infraestructura existente resulta un total de 4,374,063.3 miles de pesos, por lo que el monto de la fianza de cumplimiento debió ser por 437,406.3 miles de pesos, en incumplimiento de los artículos 79, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 150, 151 fracción I, inciso a), y 153 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas; y Cláusula Décima Quinta, Sección 15.1, incisos a), b), c) y d) del Contrato de Asociación Público Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018.

En respuesta y como resultado de la presentación de resultados finales del 7 de diciembre de 2020 formalizada con el acta de presentación de resultados finales y observaciones preliminares núm. 006/CP2019-OADPRS, la entidad fiscalizada, con el oficio núm. SSPOC/PRS/DGA/121910/2020 del 28 de diciembre de 2019, proporcionó diversa información para la atención del resultado en la que señalaron que la Dirección Responsable de la Administración de Servicios Integrales de Capacidad Penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social informó que el total de la inversión es de 3,065,063.3 miles de pesos; no obstante, informó que la fianza no es por el monto de la inversión, sino que sólo se debe de tomar en cuenta los rubros de conclusión y rehabilitación de obras y obras adicionales la cual asciende a 1,309,000.00 miles de pesos; añadió que el concepto conclusión y rehabilitación de obras se refiere a la infraestructura existente y el concepto obras adicionales a la infraestructura que debe desarrollar, concluir, diseñar y/o construir según corresponda como lo establece el contrato, por lo que la fianza debe ser equivalente al 10% de los conceptos mencionados.

Con la revisión de la información y documentación proporcionada por la entidad fiscalizada se determinó que la observación subsiste, en razón de que, el contrato establece en la sección 15.1, inciso a) que el monto de la póliza debe ser equivalente al 10% del valor de la infraestructura existente y aquella que conforme al presente contrato deba desarrollar, concluir, diseñar y/o construir según corresponda, según se desprenda de su respectiva cotización y del modelo financiero. Cabe señalar que en el Punto II de la Cotización presentada por el Desarrollador se establece que la obtención del financiamiento y el capital propio aportado para la ejecución del proyecto son para la realización de las actividades previas, las cuales incluyen aquellas actividades que deberá llevar a cabo el Desarrollador para poder realizar la "Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla" y, en consecuencia, prestar a favor del OADPRS el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria, y que comprenden las actividades de diseño de infraestructura; construcción, desarrollo, rehabilitación, mantenimiento y conclusión de la infraestructura del centro penitenciario; financiamiento; previsión, instalación y mantenimiento del equipo del centro penitenciario, preparación preoperativa de las instalaciones. De lo anterior se desprende que en ningún momento se establece en la cotización que el concepto conclusión y rehabilitación de obras se refiere a la infraestructura existente y el concepto obras adicionales a la infraestructura que debe desarrollar, concluir, diseñar y/o construir según corresponda como lo establece el contrato, sino que también incluye las actividades de diseño de infraestructura; financiamiento; de previsión, instalación

y mantenimiento del equipo del centro penitenciario, y la preparación preoperativa de las instalaciones, que constituyen el valor total de la inversión que se realiza para la ejecución del proyecto, por lo que el monto de la fianza debe corresponder al 10% de la inversión total que asciende a 3,065,063.3 miles de pesos.

Al respecto, considerando que dichas irregularidades corresponden a años anteriores al de la Cuenta Pública en revisión se procederá en los términos del artículo 22 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

4. En la revisión del contrato de Asociación Público Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018 que tiene por objeto la “Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla” y “Prestar el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria”, se observó que una de las empresas clave que integra al grupo (Desarrollador) emitió la factura núm. TF Folio 2442 de fecha 4 de septiembre de 2019 para el pago de seguros y fianzas por un importe de 11,497.7 miles de pesos sin IVA, que corresponde al programa de actividades previas de la CAAP-3-1 emitido por el Auditor Técnico, el comprobante de dicho pago debió ser entregado a la OADPRS tan pronto como este se encontrara disponible, sin embargo, en respuesta a la solicitud de información efectuada mediante el acta administrativa circunstanciada núm. 05/CP2019-OADPRS de fecha 30 de octubre de 2020 en la que se requirieron los comprobantes de pago de los CAAP, el OADPRS solicitó al Desarrollador la documentación referida y ésta en respuesta señaló “... no existe facultad para solicitar los comprobantes de pago relativos a los CAAPs, y por tanto, el desarrollador no se encuentra en posibilidad de remitir los comprobantes de pago relativos al Certificado de Avance de Actividades Previas 3-1...”, con lo anterior, se demuestra que a la entidad fiscalizada no se le presentaron los comprobantes de pago de los seguros y fianzas como se estableció en el contrato referido; asimismo, el Desarrollador realizó transferencias bancarias por un total de 2,765.8 miles de pesos referentes a las pólizas de los seguros de Transporte de Carga y de Obra Civil, sin cubrir el total del importe contratado de 2,947.7 miles de pesos, por lo que no se comprobó el pago de 181.9 miles de pesos, además, no se comprobó el pago de 8,732.0 miles de pesos, ya que existe una diferencia entre el monto de la factura del CAAP-3-1 por 11,497.7 miles de pesos y lo pagado de 2,765.8 miles de pesos, en contravención de los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; de las Cláusulas Sexta, Sección 6.10 “Actividades Previas”, incisos a); b), subincisos i, ii, y c), y Décimo Sexta “Seguros”, Sección 16.2, inciso d), del Contrato de Asociación Público-Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018.

En respuesta y como acción derivada de la presentación de resultados finales del 7 de diciembre de 2020 formalizada con el acta núm. 006/CP2019-OADPRS, la entidad fiscalizada, con el oficio núm. SSPOC/PRS/DGA/121910/2020 del 28 de diciembre de 2019, proporcionó diversa información para la atención del resultado en la que la Dirección Responsable de la Administración de Servicios Integrales de Capacidad Penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social especificó que el significado del Certificado de Avance de Actividades Previas (CAAP) y el de actividades previas, y señaló, entre otros, que cada CAAP debe ser emitido por el Auditor Técnico para la etapa de actividades previas

describiendo su avance específico y haciendo una relación clara de los gastos directos erogados por el Desarrollador; añadió que es necesario que cada CAAP deba ser sometido a revisión del OADPRS; que una copia de cada una de las pólizas contratadas será entregada al OADPRS tan pronto como éstas se encuentren disponibles y los comprobantes de pago de las primas correspondientes en cuanto se efectúen los mismos. Añadió, que el Desarrollador deberá presentar todas las pólizas que se han contratado hasta el momento y se tienen que ir anexando hasta el término de las actividades previas con sus respectivos comprobantes de pago, por lo que sí la cantidad es menor que la presentada en el CAAP 3-1 deberá reintegrarlo al OADPRS ya que ese monto es exclusivo para este propósito donde el beneficiario es el OADPRS, y adjunto copia de los comprobantes de pago de la póliza de obra civil y de la póliza de transporte de carga efectuados durante 2019.

Una vez analizada la documentación e información proporcionada, la ASF determinó que subsiste la observación, si bien la entidad fiscalizada presentó los comprobantes de pago efectuados por el Desarrollador en 2019 de las pólizas de obra civil y de transporte de carga por un total 4,064.5 miles de pesos, de las cuales 3,691.9 miles de pesos corresponden a la póliza de obra civil y 372.5 miles de pesos a la de transporte de carga, no comprobó la diferencia entre el monto total de la factura del CAAP 3-1 con folio núm. 2442 del 4 de septiembre de 2019 por un total de 11,497.7 miles de pesos y el total de pagos realizados de 4,064.5 miles de pesos la cual asciende a 7,433.3 miles de pesos; además, de que los comprobantes de pago de los seguros y fianzas no fueron entregados a la OADPRS tan pronto como éstos se encontraran disponibles como se estableció en el contrato.

2019-9-36D00-22-0007-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Prevención y Readaptación Social o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no verificaron que el Desarrollador les proporcionara la totalidad de los comprobantes de pago de los seguros y fianzas como se estableció en el contrato de Asociación Público Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018 suscrito el 20 de julio de 2018, ya que existe una diferencia entre el monto de la factura del CAAP 3-1 por 11,497,740.00 pesos (once millones cuatrocientos noventa y siete mil setecientos cuarenta 00/100 M.N.) y lo pagado por el Desarrollador de 4,064,476.09 pesos (cuatro millones sesenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y seis pesos 09/100 M.N.), además, de que no verificaron que los comprobantes de pago de los seguros y fianzas fueran entregados a la OADPRS tan pronto como éstos se encontraran disponibles como se estableció en el contrato, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, fracciones I y VI y de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5; del Contrato de Asociación Público-Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018, Cláusulas Sexta, Sección 6.10 "Actividades Previas", incisos a), b), subincisos i, ii, y c), y Décimo Sexta. "Seguros", Sección 16.2, inciso d).

5. En la revisión del contrato de Asociación Público-Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018 que tiene por objeto la “Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla” y “Prestar el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria”, se observó que los documentos relativos al Financiamiento para la ejecución del proyecto no se obtuvieron en o antes de la Fecha de Cierre Financiero que, según lo establecido en el contrato, debía ser el primer día hábil siguiente a que se cumplan 180 días naturales contados a partir de la suscripción del contrato; sin embargo, estos documentos financieros, dentro de los cuales se encuentra el contrato de apertura de crédito simple, se presentaron el 7 de junio de 2019, lo que representó 322 días naturales después; este atraso se debió a que el Órgano Administrativo Desconcentrado, Prevención y Readaptación Social (OADPRS) tuvo un desfase de 102 días naturales en la entrega de las instalaciones y a que no entregó en tiempo al Desarrollador los documentos solicitados por el banco para concluir la dictaminación del crédito, entre los que se encontraban los siguientes: análisis técnico, financieros y jurídicos en donde se reflejó el costo beneficio, el Acuerdo 17-E-1-2 mediante el cual se autorizan los recursos presupuestarios para llevar a cabo el proyecto, y el dictamen del 19 de julio de 2018 con el cual el proyecto sería asignado mediante adjudicación directa; sin embargo, dicha información se encontraba en posesión del OADPRS, ya que los análisis técnico, financieros y jurídicos fueron presentados a la Unidad de Inversiones de la SHCP para el registro del proyecto en la cartera de inversión; en lo referente a la autorización de los recursos presupuestarios en el contrato en revisión, en el apartado de antecedentes, se establece que mediante el Acuerdo 17-E-1-2 se cuenta con los recursos para la ejecución del proyecto, y en cuanto al dictamen de adjudicación directa éste fue suscrito por el Comisionado del OADPRS el 19 de julio de 2018, y por lo que no se justifica que no se hubieran entregado a tiempo dichos documentos; por lo que respecta a la entrega tardía de las instalaciones la entidad fiscalizada, no presentó ninguna justificación del atraso, en incumplimiento de lo establecido en la Cláusula Quinta, Sección 5.6, inciso b) del Contrato de APP núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018 del 20 de julio de 2018.

En respuesta y como acción derivada de la presentación de resultados finales del 7 de diciembre de 2020 formalizada con el acta núm. 006/CP2019-OADPRS, la entidad fiscalizada, con el oficio núm. SSPOC/PRS/DGA/121910/2020 del 28 de diciembre de 2019, proporcionó diversa información para la atención del resultado en la que la Dirección Responsable de la Administración de Servicios Integrales de Capacidad Penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social comunicó que en relación con el desfase de 102 días en la entrega de las instalaciones, el Anexo 8, subnumeral 3.1, establece que a más tardar dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que haya sido celebrado el Contrato, el OSDPRS, a través de su representante, emitirá un oficio dirigido al representante del Desarrollador en donde se le requiera su comparecencia en la fecha y hora señalada, con objeto de que reciba la posesión, guarda y custodia de las instalaciones, y que lo anterior no estipula un plazo para la entrega de las instalaciones, y proporcionó copia de la notificación enviada al Desarrollador; en relación con la entrega tardía de los documentos solicitados para la dictaminación del crédito envió copia del oficio OADPRS/FGA/GDAAPS/315/2020 del 13 de febrero de 2019 sobre la causa excusable en la que asentó que el representante del Desarrollador no manifestó la necesidad de obtener los documentos para obtener el

financiamiento; tampoco fundamentó expresamente que requería dichos documentos; que los análisis técnicos, financieros y jurídicos no fueron instrumentados ni se encontraban en disposición del OADPRS; que el Acuerdo 17-E-1-2 emitido por la Comisión Intersecretarial no fue instrumentado ni se encontraban en disposición del OADPRS; finalmente, señaló que a la fecha en que se requirió el dictamen de excepción éste se encontraba a disposición de la ASF.

Una vez analizada la documentación e información proporcionada, la ASF determinó que subsiste la observación, ya que, si bien presentó documentación que demuestra que comunicó al Desarrollador en tiempo la fecha de entrega de las instalaciones, no comprobó que los documentos solicitados por el desarrollador para obtener la aprobación del financiamiento se hubiera entregado en tiempo, documentos que a la fecha de la solicitud por parte del Desarrollador estaban en poder del OADPRS; por lo que respecta a los análisis técnico, financieros y jurídicos, éstos fueron presentados por este organismo desconcentrado a la Unidad de Inversiones de la SHCP para el registro del proyecto en la cartera de inversión; en lo referente a la autorización de los recursos presupuestarios en el contrato en revisión, en el apartado de antecedentes, se establece que mediante el Acuerdo 17-E-1-2 se cuenta con los recursos para la ejecución del proyecto, y en cuanto al dictamen de adjudicación directa suscrito por el Comisionado del OADPRS el 19 de julio de 2018, la entrega tardía de estos documentos al Desarrollador ocasionó que se reconociera la existencia de la causa excusable que dio origen al Primer Convenio Modificatorio al Contrato.

Al respecto, considerando que dichas irregularidades corresponden a años anteriores al de la Cuenta Pública en revisión se procederá en los términos del artículo 22 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

6. En la revisión del contrato de Asociación Público-Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018 que tiene por objeto la “Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla” y “Prestar el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria”, así como del Contrato de Prestación de Servicios de Auditoría Técnica Actividades Previas, se observó que éste no fue suscrito dentro de los 20 días naturales siguientes a la fecha de celebración del Contrato de Asociación Público Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018, ya que se celebró el 17 de agosto de 2018, lo que significó 8 días naturales después de la fecha establecida en el contrato de referencia; asimismo en su contrato, se le obliga a la Auditoría Técnica a presentar sus servicios a los diez días naturales siguientes contados a partir de que el Desarrollador le notifique por escrito que se encuentra en posesión de las Instalaciones del Centro Penitenciario Federal de Rehabilitación Social ubicado en el municipio de Papantla, estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo que provocó que ésta no revisará que el monto de la fianza de cumplimiento para la etapa de actividades previas fuera equivalente a lo estipulado en la Sección 15.1, inciso a) del contrato y que las pólizas de obra civil y de transporte de materiales y otros bienes se contrataran dentro de los 30 días hábiles siguientes a la firma del Contrato de Asociación Público Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018; en ambos casos, las pólizas se contrataron 95 días hábiles después de la fecha establecida; además, si bien en el informe del mes de diciembre de 2019 se señala que se está validando con el proveedor la manifestación de impacto ambiental y el estudio de impacto urbano, a la fecha de la revisión

(octubre 2020) no se contaba con estos documentos; finalmente, el auditor técnico no verificó que las instalaciones se hubiera entregado al Desarrollador en el tiempo establecido en el contrato, en contravención de la Cláusula Sexta, Sección 6.3 inciso b) y al Anexo 4, numeral 3, subnumeral 3.1, incisos a), d), e), f) y g) del Contrato de Asociación Público-Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018.

En respuesta y como acción derivada de la presentación de resultados finales del 7 de diciembre de 2020 formalizada con el acta núm. 006/CP2019-OADPRS, la entidad fiscalizada, con el oficio núm. SSPOC/PRS/DGA/121910/2020 del 28 de diciembre de 2019, proporcionó diversa información para la atención del resultado en la que la Dirección Responsable de la Administración de Servicios Integrales de Capacidad Penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social manifestó que, mediante el oficio SSPC/PRS/DGA/121853/2020 de fecha 17 de diciembre de 2020, el Director General de Administración instruyó al Director Responsable de la Administración de los Servicios integrales de Capacidad Penitenciaria para que en futuras contrataciones se garantice que las contrataciones de los auditores técnicos se formalicen dentro del plazo establecido. Asimismo, solicitó implementar las acciones de control y supervisión respecto de los procedimientos que se celebren por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social y les instruyó para que se cumpla con la legislación vigente en la materia, y se realice su difusión al interior del área a su cargo.

Una vez analizada la documentación e información proporcionada, la ASF determinó que subsiste la observación, ya que si bien la Dirección General de Administración de la OADPRS, mediante el oficio núm. SSPC/PRS/DGA/121853/2020 del 17 de diciembre de 2020, instruyó al Área Responsable de la Administración de los Servicios Integrales de Capacidad Penitenciaria de ese órgano desconcentrado para que en futuras contrataciones se garantice que las contrataciones de los auditores técnicos se formalicen dentro del plazo establecido, no presentó acciones para asegurar que el Auditor Técnico cumpla con las funciones establecidas en su contrato ya que éste no verificó que las pólizas de obra civil y de transporte de materiales y otros bienes se contrataran dentro del plazo establecido en el contrato, tampoco verificó que se contara con la manifestación de impacto ambiental y el estudio de impacto urbano, ni revisó que el monto de la fianza de cumplimiento para la etapa de actividades previas fuera equivalente a lo estipulado en el contrato.

Al respecto, considerando que dichas irregularidades corresponden a años anteriores al de la Cuenta Pública en revisión se procederá en los términos del artículo 22 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa y Aseguramiento de calidad.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y el restante generó:

1 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 27 de enero de 2021, 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 planearon, programaron, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación y normativa aplicables, y específicamente respecto del universo revisado, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Gobernación y el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Ing. Mario Piña Sánchez

Arq. José María Noguera Solís

Firma en suplencia por ausencia del Director General de Auditoría de Inversiones Físicas Federales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 65 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior 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 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.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la planeación, programación y presupuestación se realizaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.
2. Verificar que el procedimiento de contratación se realizó de conformidad con la legislación y normativa aplicables.
3. Verificar que la ejecución y pago de los trabajos se realizaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.

Áreas Revisadas

Las direcciones responsables del Área de Programación y Presupuesto, del Área de Obra Pública de Infraestructura Penitenciaria y de la Administración de Servicios Integrales de Capacidad Penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la entonces administración de la Secretaría de Gobernación ahora por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

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 Responsabilidades Administrativas: artículo 7, fracciones I y VI
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 5; y Contrato de Asociación Público-Privada núm. OADPRS/DGA/APP/001/2018: Cláusulas Sexta, Sección 6.10 "Actividades Previas", incisos a); b), subincisos i, ii, y c); y Décimo Sexta. "Seguros", Sección 16.2, inciso d)

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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.