

**¿CÓMO SE CONTRATÓ Y PAGÓ LA OBRA QUE
ACTIVÓ EL PAR VIAL DE CULIACÁN?**

“La remodelación de la avenida Álvaro Obregón: los espacios para la corrupción en una obra pública”.

AUDITORÍA CIUDADANA



MIUAS
MOVIMIENTO INTERDISCIPLINARIO DE
ESTUDIANTES Y EGRESADOS DE LA UAS

**iniciativa
sinaloa** CENTRO
CIUDADANO DE
INVESTIGACIÓN

“La remodelación de la avenida Álvaro Obregón: los espacios para la corrupción en una obra pública” es una investigación a partir de la cual buscamos incidir para que las oportunidades de corrupción en los procedimientos de obra pública se reduzcan. Esta auditoría ciudadana identifica diversas prácticas que propician la corrupción, en tanto infringen leyes y alientan la opacidad y discrecionalidad durante las etapas que integran el ciclo completo de una obra.

Investigación elaborada por Miriam Dorame y Alan Pérez, integrantes de MIUAS; y Marlene León y Norma Sánchez, investigadora y directora de Iniciativa Sinaloa.

Diseño de portada: Martha Rivera.

Diseño editorial: Karla Lugo y Martha Rivera.

Fotografía de portada: Enrique Rashide Serrato Frías.

Agradecemos a todas las personas que nos apoyaron para realizar esta investigación, especialmente al grupo de ingenieros que nos acompañó con asesoría para los análisis de fichas de precios unitarios y precios de mercado. También agradecemos a nuestros donantes por su respaldo y confianza.

La presentación y el documento completos de esta investigación están disponibles en:
www.iniciativasinaloa.org.mx y www.miuasinaloa.org

Agosto 2017.

(C) Iniciativa Sinaloa, A.C.

Tel. (667) 716 0197

Av. Álvaro Obregón #623, Local 11, Col. Centro, C.P. 80000. Culiacán, Sinaloa, México.

contacto@iniciativasinaloa.org.mx

iniciativasinaloa.org.mx

(C) MIUAS, A.C.

Luis de la Torre #75, Col. Chapultepec, C.P. 800040. Culiacán Sinaloa, México.

miuasinaloa.ac@gmail.com

miuasinaloa.org

Agradecemos la difusión de este documento.

CONTENIDO

5. Glosario
 6. Introducción
 7. Metodología

 9. **PRIMERA PARTE.** Antes de la remodelación, lo que no vimos.
La planeación, programación, presupuestación y adjudicación de la obra.
 10. Breve antecedente del proyecto.
 12. De la planeación a los hechos.
 16. La contratación: adjudicación de la obra.
 22. Conclusión: primera parte.

 23. **SEGUNDA PARTE.** Una mirada al ejercicio del gasto.
La modificación del contrato original y los pagos finalmente realizados.
 24. Las modificaciones del contrato original.
 28. Oferta ganadora contra conceptos pagados: las diferencias.
 32. Cambios sustanciales al proyecto.
 42. Los sobrepagos.
 43. La liquidación.
 44. Conclusión: segunda parte.

 45. **TERCERA PARTE.** ¿Quién es INSSA? Qué hay detrás de la empresa que ganó la convocatoria número AYT0-LOPSRM-15-CPUB/R23-05 para remodelar la avenida Álvaro Obregón de Culiacán que activó el par vial.
 46. Contrataciones simuladas.
 49. Ninguna tiene establecimiento comercial.
 58. Conclusión: tercera parte.

 59. **CUARTA PARTE.** El difícil camino a la transparencia.
Los principales obstáculos para acceder a la información pública sobre el proyecto.

 66. **Conclusiones finales**
 68. **Recomendaciones**
 69. **Anexos**
-

GLOSARIO

En este texto se utilizan diversos términos, estilos y abreviaciones que a continuación se enlistan y describen de manera sencilla, con el fin de facilitar su comprensión:

PU	Precio Unitario. Es el importe de la remuneración o pago total que debe cubrirse al contratista por unidad de concepto terminado y ejecutado conforme al proyecto, especificaciones de construcción y normas de calidad. Se integra con los costos directos correspondientes al concepto de trabajo, los costos indirectos, el costo por financiamiento, el cargo por la utilidad del contratista y los cargos adicionales (Reglamento de la Ley de Obras Públicas federal).
MR	Módulo de ruptura. Se refiere a la resistencia a la flexión o módulo de ruptura (MR) del concreto.
Jor	Jornada laboral.
m³	Se refiere a metros cúbicos.
ml	Metros lineales.
kg/cm²	Kilogramos sobre centímetros cuadrados.
F'c o f'c	Se refiere a la resistencia del concreto en la construcción. Técnicamente, es el esfuerzo máximo de compresión en el concreto, medido en carga por unidad de área.
CIFRAS	Cuando aparece una cifra como la siguiente “3'692,509.77” se refiere a millones de pesos (la apóstrofe se lee en millones).

INTRODUCCIÓN

De enero a abril del 2016, el Ayuntamiento de Culiacán remodeló un tramo de la avenida Álvaro Obregón de la ciudad para activar un par vial que cambió el sentido de la circulación.

La remodelación se anunció a principios del 2015 a través del propio presidente municipal, Sergio Torres, quien informó públicamente que se invertirían 74 millones 642 mil 546.04 pesos (IVA incluido) para remodelar 1,085 metros lineales de la principal arteria vial de la capital de Sinaloa.

A fines de ese mismo año la obra ya se estaba licitando y contratando a favor de la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V. (INSSA). Pese a que sería un pequeño tramo de la avenida el remodelado, la decisión del Gobierno de implementar un par vial generó un movimiento social inusitado a partir de la exigencia de espacios de participación ciudadana y grupos inconformes con el cambio de sentido de la avenida.

A pesar de lo anterior la remodelación inició en enero del 2015 y el par vial se activó en abril del 2016.

El valor social de este acontecimiento hecho motivó a las organizaciones civiles Iniciativa Sinaloa

y MIUAS a emprender un proyecto de investigación. Nos planteamos realizar un ejercicio enfocado a los procesos que generalmente pasan desapercibidos al ciudadano: ¿cómo se planeó, programó, presupuestó, contrató, ejecutó y finiquitó la obra pública que afectó la principal arteria vial de Culiacán? Fueron las preguntas que nos hicimos.

Este ejercicio de investigación no aborda el enfoque de movilidad urbana ni el de participación ciudadana. Se trata de una auditoría ciudadana que identifica las prácticas implementadas por el Ayuntamiento de Culiacán durante todo el ciclo de la obra, desde la planeación hasta el finiquito.

Aunque es un ejercicio enfocado a una sola obra pública en particular, consideramos que los resultados bien podrían aplicar a otros casos de obras que se construyen y de las que generalmente no vemos cómo y para qué se hicieron.

Este es un esfuerzo ciudadano que esperamos disfruten, compartan y comenten a través de los datos de contacto que dejamos al final de este documento.

METODOLOGÍA

Este trabajo de investigación analiza cada una de las etapas del ciclo de la obra de remodelación de la avenida Álvaro Obregón de Culiacán que activó el par vial en abril del 2016.

El enfoque aplicado a esta investigación parte de las siguientes etapas:

- Planeación
- Programación
- Presupuestación
- Contratación (adjudicación)
- Ejecución
- Evaluación
- Finiquito

Utilizamos el sistema Infomex para acceder a la información pública sobre el proyecto, sobre todo para aquella que no estuvo disponible en el portal del Ayuntamiento de Culiacán. Infomex es la herramienta ciudadana de acceso a la información pública en México.

La investigación duró 13 meses, tiempo durante el cual la planeamos, solicitamos y recibimos la información requerida, sistematizamos los datos, los analizamos e incorporamos a este documento.



Para algunos casos fue necesario presentar recursos contra el Municipio de Culiacán para poder acceder a la información que en un primer intento no fue entregada.

A través del sistema Infomex presentamos 85 solicitudes de información pública. Las dependencias a las que se les requirió información fueron:

- Ayuntamiento de Culiacán
- Cámara de Diputados
- Secretaría General del Gobierno de Sinaloa
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (IMPLAN)
- Universidad Autónoma de Nuevo León
- Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de Sinaloa
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno de Sinaloa

Las solicitudes de acceso fueron presentadas a partir del mes de abril del 2016 y las fechas para recibir respuestas se prolongaron hasta marzo del 2017.

Para entender e interpretar la información obtenida recurrimos a expertos en ingeniería civil, y los enfoques que aplicamos para interpretar y comunicar los hallazgos de la investigación fueron tres:



1. Identificar, a través del análisis de las fichas de precios unitarios, el catálogo de concepto y precios de mercado de conceptos donde se concentró el mayor gasto de la obra, los conceptos ejecutados que fueron sustancialmente modificados a partir del proyecto original. Es decir, un comparativo del proyecto ganador de la licitación pública y el proyecto finalmente ejecutado.
-



2. Identificar, mediante el análisis de cada una de las etapas del proceso de la obra (desde la planeación hasta la ejecución y finiquito), de aquellas prácticas que no se apegaron a la legalidad y que alientan la corrupción. Lo anterior a partir, principalmente, de la revisión de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (federal).
-



3. Identificar los principales obstáculos que enfrentamos en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública (transparencia).
-

Otras regulaciones jurídicas que sirvieron de base para realizar este trabajo fueron la Ley de Obras Públicas, Ley de Planeación y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (federales y estatales), incluyendo sus propios reglamentos.

El objetivo principal de este ejercicio se centró en identificar las prácticas gubernamentales que llevaron a remodelar la avenida Álvaro Obregón en 2016 y promover, a través de los hallazgos, acciones ciudadanas para que el Gobierno incorpore medidas que sirvan para que los hechos que propician actos de corrupción sean prevenidos, investigados y sancionados.

1.

ANTES DE LA REMODELACIÓN, LO QUE NO VIMOS.

La planeación, programación, presupuestación y adjudicación de la obra.

Breve antecedente del proyecto.

Antes de ser contratada, la obra para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón fue anunciada como el proyecto que detonaría el par vial de Culiacán, contemplado en el Plan Parcial de Movilidad del Instituto Municipal de Planeación desde el 2006.

De acuerdo a ese Plan, el proyecto número 32 contemplaba la "Implementación de Par Vial: Álvaro Obregón-Juan de la Barrera/Aquiles Serdán en un plazo inmediato", al cual se le asignó un presupuesto (costo) de 1 millón de pesos (*ANEXO I*).

En ese plan se señala como fuente o medio de financiamiento recursos municipales del Ramo 33, y como años de inversión 2006-2007, así como años de puesta en servicio 2006-2007. En esos años era alcalde de Culiacán Aarón Irizar López (2005-2007), actual senador de la República (mayo del 2017).

Después de la administración de Aarón Irizar hubo seis presidentes municipales, pero ninguno de ellos impulsó el proyecto del par vial: Jesús Vizcarra Calderón (2008-2010); Francisco Antonio Castañeda Verduzco (2010); Carlos David Ibarra Félix (2010-2011); Héctor Melesio Cuén Ojeda (2011-2012); José Manuel Osuna Lizárraga (2012) y Moisés Aarón Rivas Loaiza (2012-2013).

Fue hasta el año 2015 cuando el alcalde Sergio Torres Félix (2014-2016) anunció que se remodelaría la avenida Álvaro Obregón para implementar el par vial en la ciudad¹.

El proyecto se activaría pese a que, el año anterior (2014) el Municipio de Culiacán invirtió 216 mil 621 pesos para rehabilitar una parte del mismo tramo que sería nuevamente intervenido más tarde (*ANEXO II*).

En esa ocasión se macropavimentó una superficie de 6,017.25 metros cuadrados que equivalen a un total de 490.95 metros lineales, desde la avenida Mariano Escobedo al bulevar Gabriel Leyva Solano, proporcional al 45% de la superficie que en 2016 nuevamente fue intervenido.

Mapa 1. Tramo en el que el Ayuntamiento de Culiacán gastó 216 mil 621 pesos en 2014.



1 Nota de Línea Directa <http://www.lineadirectaportal.com/publicacion.php?noticia=226885>

En diciembre del 2015 se abrió la convocatoria para la licitación pública a través de Compranet federal, y el portal del Ayuntamiento de Culiacán publicó las características que prometía el proyecto²:

- **Longitud:** 1,085 metros.
- **Ancho de arroyo:** 16.00 metros (5 carriles).
- **Trazo,** demoliciones, rupturas de pavimento, desmontajes, excavaciones con equipo pesado y retiro fuera de la obra y rellenos.
- **Tratamiento** de terreno natural, capa de sub-base de 30 centímetros y base de 30 centímetros con material semitriturado.
- **Renovación** de red de agua potable y alcantarillado.
- **2,170 metros** lineales de guarnición integral tipo “L” con patín de 70×22 centímetros, cretas de 20×20 centímetros y concreto MR=45 kg/cm².
- **18,220 metros** cuadrados de pavimento de concreto hidráulico de 22 centímetros de espesor con concreto premezclado con MR=45 kg/cm² resistencia a la flexión.
- **7,243 metros** cuadrados de banquetas, 10 centímetros de espesor con estampado.
- **Mobiliario:** bolardos, bancas, alcorques y botes para basura.
- **Arborización:** especies variadas, acorde a proyecto de la Sociedad Botánica.
- **Iluminación:** obra civil y eléctrica (media y baja tensión), alumbrado público con 67 luminarias tipo leds de 120 watts montadas sobre postes de 9.00 metros con brazo.
- **Obra civil** para instalación de telefonía, televisión por cable, circuito cerrado y semaforización.
- **Señalización,** pintura y rotulación.
- **Inicio de la obra:** 30 de diciembre del 2015/terminación 27 de abril del 2016.

² <http://culiacan.gob.mx/trabajando-por-culiacan/puesta-en-marcha-del-par-vial-de-culiacan-y-remodelacion-de-la-avenida-alvaro-obregon/>

De la planeación a los hechos.

La primera etapa de una obra pública es la planeación. Es a través de esta fase en la que se deben fijar los objetivos, metas, estrategias y prioridades de un gobierno, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar acciones y evaluar resultados.

De acuerdo a la Ley de Planeación, el documento oficial que refleja tales fines es el Plan de Desarrollo, en el cual un gobierno integra los proyectos que considera vitales para el desarrollo y crecimiento del Estado y Municipios.

El artículo 26 de la Ley de Planeación del Estado de Sinaloa establece que las dependencias y los municipios encargados del cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, de los Planes Municipales, así como de los Programas Sectoriales, Regionales y Especiales, elaborarán programas operativos anuales que deberán ser congruentes y complementarios entre sí y que regirán durante el año respectivo a las actividades de la administración pública estatal en su conjunto.

Tales programas deberán servir de base para la integración de los anteproyectos de Presupuestos Anuales de las propias Dependencias y Entidades, así como de los anteproyectos de Presupuesto, que los Municipios deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Como parte de esta investigación, revisamos tanto los programas operativos anuales como el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 para Culiacán, y esto fue lo que encontramos:



NO ESTABA EN EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

La remodelación del tramo Niños Héroes-Leyva Solano de la avenida Álvaro Obregón no estaba contemplada en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016³. En el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 ni se menciona⁴.

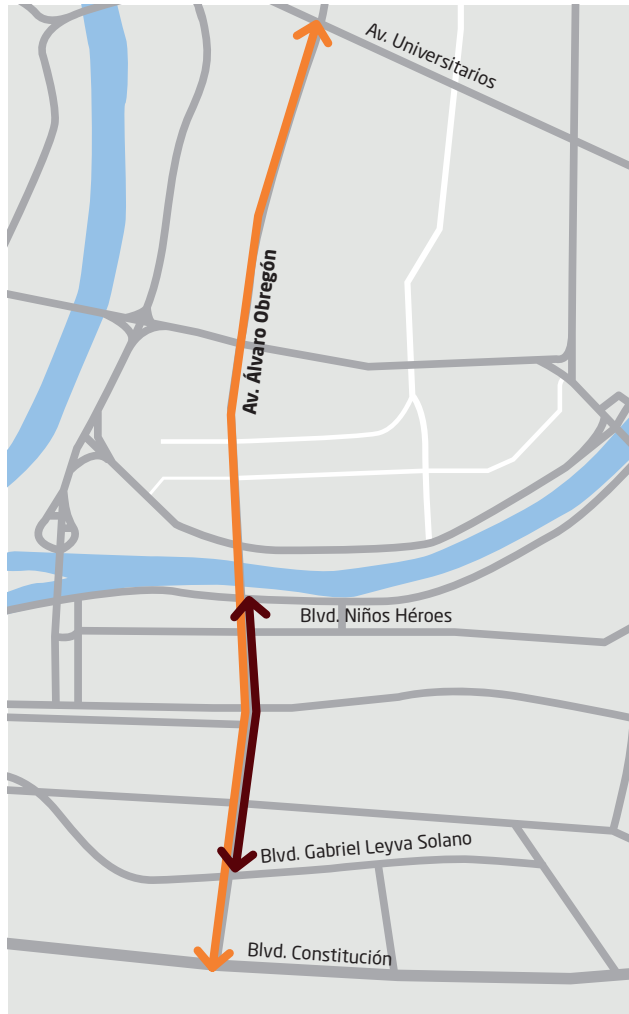
El único proyecto contemplado en Plan Municipal de Desarrollo para cambiar el sentido de las calles de la principal arteria vial de la ciudad, fue una obra que corre desde el bulevar Constitución hasta el bulevar Universitarios, con una longitud de 3,760 metros.

El tramo finalmente intervenido fue de 1,085 metros, es decir, 2,675 menos de lo prometido en el Plan Municipal de Desarrollo (ANEXO III).

3 <http://culiacan.gob.mx/PMD-2014-2016.pdf>

4 <http://www.transparenciasinaloa.gob.mx/images/stories/ARCHIVOS%20PUBLICOS/PlanEstataldeDesarrollo2011-2016/PlanEstataldeDesarrollo2011-2016ACTUALIZACION.pdf>

Mapa II. Longitud que prometía rehabilitar el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 contra tramo finalmente remodelado.



↔ **Tramo prometido**
↔ **Tramo intervenido**

Aunque esta investigación se centró en analizar las etapas de planeación, programación, presupuestación, contratación, ejecución, finiquito y evaluación de la obra, consideramos fundamental examinar la información recabada sobre la viabilidad del proyecto, pieza fundamental para que una obra sea ejecutada con calidad y eficiencia.

El artículo 21 de la Ley de Obras Públicas federal señala que “las dependencias y entidades según las características, complejidad y magnitud de los trabajos formularán sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos, así como los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones”.

En Sinaloa, la Ley de Obras Públicas establece en su artículo 26 que los proyectos deberán considerar las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios necesarios, incluidos el análisis de factibilidad jurídica y los proyectos arquitectónicos y de ingeniería, mismos que deben observar las normas y especificaciones aplicables, así como los estudios económicos y de planeación, preinversión, factibilidad técnico económica, ecología, social y urbana, de evaluación, costo beneficio, avalúos técnicos, económicos de la tierra, tenencia de la tierra, financieros, de planeación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Al solicitar al Ayuntamiento de Culiacán copias del estudio de factibilidad para el proyecto del par vial, éste entregó los resultados de un estudio elaborado por la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad Autónoma de Nuevo León, el cual costó 1 millón 154 mil 200 pesos.

Al analizar el estudio esto fue lo que encontramos:



EL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD NO RECOMIENDA REMODELAR LA AVENIDA ÁLVARO OBREGÓN DE CULIACÁN

El 31 de marzo del 2014, 20 meses antes de que se licitara la obra, el Ayuntamiento de Culiacán, a través del Instituto Municipal de Planeación, firmó un contrato con la Universidad Autónoma de Nuevo León para que ésta elaborara el Estudio de Factibilidad Par Vial en la avenida Álvaro Obregón y Aquiles Serdán (ANEXO IV).

El trabajo de la Universidad costó 1 millón 154 mil 200 pesos. El pago inicial se realizó el 8 de septiembre de 2014 y el último el 9 de mayo de 2016, un mes después de concluir la obra (ANEXO V).

El Estudio de Factibilidad consta de 65 hojas elaboradas por la Facultad de Ingeniería Civil y es un documento que incluye: aforo de aparatos, aforo peatonal, aforo vehicular, frecuencia, recorridos, un informe técnico y un resumen ejecutivo de factibilidad.

Lo que encontramos es que, en ningún apartado, el estudio recomienda una intervención de ingeniería civil y drenaje pluvial, así como de iluminación, para activar un par vial (ANEXO VI).

Otra etapa de esta investigación se centró en el análisis de la fase de programación de la obra, para lo cual revisamos si en los Programas Operativos Anuales que elabora la Dirección del Instituto Municipal de Planeación Urbana (IMPLAN) se incluyó la remodelación del tramo de 1,085 metros lineales en 2016. Esto fue lo que encontramos:



NO ESTABA PROGRAMADO EL TRAMO REMODELADO

Al hacer una revisión de los Programas Operativos Anuales (POA) de los años 2014, 2015 y 2016 para el municipio de Culiacán, encontramos que la obra licitada para remodelar el tramo de 1,085 metros de la avenida Álvaro Obregón, no estaba considerada.

Lo que confirmamos es que los Programas Operativos Anuales de esos tres años contemplaron la rehabilitación de 3,760 metros de la avenida, tal como lo previó el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 bajo la especificación "Rehabilitación de la avenida Álvaro Obregón, tramo bulevar Constitución a bulevar Universitarios, par vial con avenida Aquiles Serdán" (ANEXO VII).

La obra programada, en conclusión, no coincide con la obra finalmente ejecutada.

Después de concluir la anterior revisión, analizamos si la obra fue presupuestada, una etapa fundamental para asegurar los recursos presupuestarios y garantizar su terminación, así como el cumplimiento de los objetivos de calidad trazados desde su planeación.

Para ello solicitamos al Ayuntamiento de Culiacán los documentos a través de los cuales gestionó el recursos para su ejecución.

A través de una solicitud de información vía Infomex, el Municipio informó que los recursos para este proyecto provenían de la Federación, pero solo una parte del costo final.

El Diario Oficial de la Federación publicó que para el ejercicio fiscal 2015 se aprobaron para Culiacán 303 millones 761 mil 939.81 pesos de los cuales, 105 millones 950 mil pesos fueron etiquetados para el "Programa de Pavimentación e Infraestructura de Vialidad Vehicular y Peatonal en el municipio de Culiacán"⁵.

El portal www.transparenciapresupuestaria.gob.mx reportó que, de esos 105 millones 950 mil pesos, finalmente se transfirieron 104 millones 740 mil 706.26 pesos a Sinaloa⁶.

Del acuerdo a una solicitud del Gobierno de Sinaloa fechada el 25 de mayo del 2015, la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de Sinaloa solicitó al Gobierno federal la cantidad de 966 millones 260 mil 160 pesos provenientes del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas" del renglón de proyectos de Desarrollo Regional para obras de "Infraestructura y Equipamiento".

Fue el 20 de noviembre de ese mismo año cuando la Secretaría de Administración y Finanzas firmó un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que parte de esos recursos, la cantidad de 125 millones 220 mil 454 pesos, fueran asignados a Sinaloa para tres proyectos de obra pública, entre los cuales estuvo la remodelación de la avenida Álvaro Obregón (ANEXO VIII).

El 7 de diciembre siguiente, tres días después de publicarse el proyecto de convocatoria para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón, la Tesorería federal transfirió a la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de Sinaloa la cantidad de 125 millones 095 mil 233.55 pesos como parte de una primera ministración para proyectos de "Desarrollo Regional". Esto se hizo a la cuenta número 00103106632 de Bancomer a través del recibo número 0000051371.

TABLA I. Cartera de proyectos financiados por el Gobierno federal con transferencia de diciembre del 2015, entre los que se encuentra la remodelación de la avenida Álvaro Obregón.

NO.	CALLE	IMPORTE
1.	Programa de pavimentación e infraestructura de vialidad vehicular y peatonal en el municipio de Culiacán, Avenida Álvaro Obregón bulevar Niños Héroes-Bulevar Leyva Solano).	43'456,500 (equivalente al 50% del costo final de la obra).
2.	Construcción de carretera El Fuerte-Chinobambo en el municipio de El Fuerte, Sinaloa.	15'984,000
3.	Rehabilitación del malecón de Culiacán, Parque Las Riberas, en el Municipio de Culiacán.	65'654,733.55
TOTAL		125,095,233.55

*Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Calendario de ejecución de los recursos (ANEXO IX).

5 Disponible en http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf, p.155.

6 Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/mapaRamo23/rep.html?fondo=U128&rea=25&anio=2015.

La contratación: adjudicación de la obra.

El 4 de diciembre del 2015 se publicó en Compranet federal el proyecto de convocatoria número AYT0-LOPSRM-15-CPUB/R23-05 de la "Avenida Álvaro Obregón (tramo bulevar Niños Héroes/ bulevar Gabriel Leyva Solano) en el municipio de Culiacán, Sinaloa", bajo la modalidad de precios unitarios y tiempo determinado.

Fue una licitación pública nacional (*ANEXO X*) y el proyecto de convocatoria inhabilitó la opción de entregar las proposiciones a través del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental CompraNet (*ANEXO XI*), una práctica que se considera negativa en tanto que, en la medida en que el gobierno promueva el uso de las tecnologías, incentiva espacios de competencia transparente, justa y abierta y, sobre todo, con menor oportunidad de corrupción porque impide el contacto físico entre funcionarios y empresarios.

De acuerdo al Reglamento de la Ley de Obras federal, el proyecto de convocatoria es el documento que contiene la versión preliminar de una convocatoria a la licitación pública, el cual es difundido con ese carácter en CompraNet por la dependencia o entidad. La publicación preliminar es útil para incentivar la participación abierta y equitativa de las empresas interesadas en competir por un contrato, ya que les otorga tiempo para prepararse con las bases, antes de publicarse la convocatoria.

Para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón se estableció como fecha estimada de inicio de los trabajos el día 30 de diciembre de 2015 y como fecha de terminación el día 27 de mayo de 2016, 150 días naturales contados a partir de la fecha de iniciación de la misma.

Al revisar el apartado legal de la Ley de Obras Públicas federal que establece el plazo que debe permanecer vigente un proyecto de convocatoria encontramos lo siguiente:



INFRINGEN LEY AL ACORTAR PERIODO DE VIGENCIA DE PROYECTO DE CONVOCATORIA EN COMPRANET FEDERAL

El proyecto de convocatoria número LO-825006999-N45-2015 para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón de Culiacán tuvo una vigencia de tan solo cuatro días. Se publicó el viernes 4 de diciembre y expiró el martes 8, y esto fue el fin de semana (*ANEXO XII*).


Lo anterior infringe la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que establece, en su artículo 31, que el proyecto de convocatoria "deberá ser difundido a través de CompraNet al menos durante diez días hábiles, lapso durante el cual éstas recibirán los comentarios pertinentes en la dirección electrónica que para tal fin se señale".

El plazo de al menos 10 días de vigencia tiene su razón de ser: en la medida en la que una convocatoria permanezca vigente durante más tiempo, permite reducir los márgenes de corrupción que generan procesos de licitación cortos que pueden estar dirigidos a determinadas empresas desde antes de la competencia. Entre más abierta sean una convocatoria, las condiciones para competir se vuelven más justas para los participantes.

La convocatoria debe establecer las bases en que se desarrollará el procedimiento de contratación y en las cuales se describen los requisitos de participación. Para el caso de la avenida Álvaro Obregón, la convocatoria se publicó en CompraNet federal el 15 de diciembre del 2015.

Igual que para el proyecto de convocatoria, la Ley establece el plazo que debe permanecer vigente una convocatoria, tiempo durante el cual los interesados deberán prepararse con las bases para competir.

Al verificar el plazo que permaneció vigente la convocatoria encontramos lo siguiente:



CONVOCATORIA PERMANECE EN COMPRANET MENOS TIEMPO DE LO LEGAL

El Ayuntamiento de Culiacán publicó la convocatoria para contratar la remodelación de la avenida Álvaro Obregón durante 11 días naturales, cuatro días menos de lo que debió permanecer en el sistema CompraNet Federal dado que fue un procedimiento de carácter nacional.

Con esa acción, el Municipio infringió el artículo 33 de la Ley de Obras Públicas federal que señala que para licitaciones nacionales, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será, cuando menos, de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria (ANEXO XIII).

De acuerdo a la cláusula 4.12 de la convocatoria, en este contrato no se permitiría la subcontratación de ninguna parte de los trabajos, excepto si se requiriese de una MIPYME.

Tras revisar el cumplimiento de los periodos legales para el proyecto de convocatoria y la convocatoria misma, dos fases distintas según la ley, hicimos lo mismo para las siguientes etapas del procedimiento regulados por la Ley de Obras Públicas federal, tales como los plazos para la junta de aclaraciones y emisión del fallo. El 18 de diciembre del 2015 se celebró una junta de aclaraciones en la que la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Culiacán informó a los competidores que se modificaban los plazos para la ejecución de la obra, señalando como fecha de inicio el día 30 de diciembre de 2015 y de término el día 27 de abril de 2016, es decir, 30 días menos de lo anunciado originalmente.

De 150 se recortó a 120 días naturales el periodo de ejecución de la obra, implicando días no laborables por ley y turnos nocturnos para trabajar. Ese mismo día se llevó a cabo la visita al sitio de la obra, tal como lo establece la ley.

En esa junta de aclaraciones se acordó el día 26 de diciembre como fecha para la presentación y apertura de proposiciones (ANEXO XIV).

De acuerdo al acta de apertura fueron nueve empresas las que presentaron propuestas: A. de C. Construcciones S.A. de C.V., Agregados Maquinaria y Construcción S.A. de C.V., Cabsingh Constructora S.A. de C.V., Constructora Ceyel S.A. de C.V., Constructora Remco S.A. De C.V., Giinsa Integradora S.A. de C.V., Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V., Proseco Construcciones S.A. de C.V. y Constructora Bogax, S.A. De C.V.

Sin embargo solo cuatro proposiciones fueron aceptadas: Proseco Construcciones S.A. de C.V., Constructora Bogax, S.A. De C.V., Constructora Remco S.A. de C.V. e Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. De C.V.

TABLA II. Propuestas económicas y técnicas aceptadas para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón de Culiacán.

LICITANTES	MONTO SIN IVA
Constructora Remco S.A. de C.V.	69'774,079.58
Proseco Construcciones S.A. de C.V.	65'926,370.05
Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V. (INSSA)	64'347,022.45
Constructora Bogax, S.A. de C.V.	55'530,720.03

*Fuente: acta de la junta de apertura de proposiciones celebrada el día 26 de diciembre de 2015.

El 28 de diciembre, dos días después del acto de presentación y apertura de proposiciones, el Comité de Obras Públicas del Ayuntamiento de Culiacán declaró ganadora a la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V., al considerar que fue la única propuesta solvente (*ANEXO XV*). Las propuestas de las otras tres empresas fueron desechadas.

En Ayuntamiento de Culiacán le otorgó 94.00 puntos a la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V. (INSSA), la cual presentó una propuesta económica de 64 millones 347 mil 022.45 pesos (sin IVA).

Enseguida se transcriben textualmente las causas por las que el Ayuntamiento de Culiacán desechó las propuestas presentadas por Constructora REMCO, PROSECO Construcciones S.A. DE C.V. y Constructora Bogax, S.A. DE C.V.:



1. Constructora REMCO S.A. de C.V.: obtiene 29.00 puntos.

Causa: incumplimiento al artículo 69 numeral II del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y a la convocatoria, concretamente en el punto 5.5 párrafo quinto página 26, el cual dice el licitante deberá obtener en su propuesta técnica un mínimo de 37.5 puntos para que sea objeto de evaluación su propuesta económica conforme a lo establecido en el primer párrafo de la fracción II del artículo 63 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y en los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública. La licitante obtuvo en su propuesta técnica 29.00 puntos.

2. PROSECO Construcciones S.A. DE C.V.: obtiene 30.90 puntos.

Causa: incumplimiento al artículo 69 numeral II del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y a la convocatoria, concretamente en el punto 5.5 párrafo quinto página 26, el cual dice "el licitante deberá obtener en su propuesta técnica un mínimo de 37.5 puntos para que sea objeto de evaluación su propuesta económica conforme a lo establecido en el primer párrafo de la fracción II del artículo 63 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y en los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública". La licitante obtuvo en su propuesta técnica 30.90 puntos.

3. Constructora Bogax, S.A. DE C.V. Puntaje: No se especifica.

Causas:

Incumplimiento al artículo 38 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que de manera textual cita: las dependencias

y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones, deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria a la licitación, para tal efecto, la convocante deberá establecer los procedimientos y los criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las proposiciones, dependiendo de las características, complejidad y magnitud de los trabajos por realizar.

Incumplimiento al artículo 41 párrafo tercero del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que de forma textual dice: cada uno de los documentos que integren la proposición y aquéllos distintos a ésta, deberán estar foliados en todas y cada una de las hojas que los integren. Al efecto, se deberán numerar de manera individual las propuestas técnica y económica, así como el resto de los documentos que entregue el licitante. Esta previsión se indicará en la convocatoria a la licitación pública.

Incumplimiento a la convocatoria numeral 5.3 "Causas por las que puede ser desechada la proposición", párrafo I, que a la letra dice: La presentación incompleta o la omisión de cualquiera de los documentos requeridos en esta convocatoria a la licitación, detectada durante la revisión y aún después del cotejo realizado durante el acto de presentación y apertura de proposiciones.

La convocatoria indica en sus páginas 4, 13 y 16 los procedimientos de cómo deberá realizarse el foliado de los documentos adicionales, técnico y económicos respectivamente.

Incumplimiento en el documento AT2 relativo a la descripción de la planeación integral del licitante para realizar la obra, incluyendo el procedimiento constructivo de ejecución de los trabajos, considerando, en su caso, las restricciones técnicas que procedan conforme a los proyectos y que establezca el ayuntamiento de Culiacán. La licitante presenta este documento sin folio.

Incumplimiento al artículo 69 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con

las Mismas el cual dice de manera textual: El incumplimiento de las condiciones legales, técnicas y económicas respecto de las cuales se haya establecido expresamente en la convocatoria a la licitación pública que afectarían la solvencia de la proposición.

Incumplimiento a la convocatoria en punto 5.3 "Causas por las que puede ser desechada la proposición concretamente el numeral II que a la letra dice: La presentación de información y datos incompletos en cualquiera de los documentos requeridos en esta convocatoria a la licitación, incluyendo el convenio privado para la agrupación de personas físicas y/o morales a que se refiere el punto 4.11 de esta convocatoria (artículo 69 fracción I del Reglamento de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas). La licitante presenta errores en W correspondiente al catálogo de conceptos, concretamente en los siguientes conceptos:

CLAVE	CONCEPTO
01080102B	Costo por metro lineal en instalación de toma domiciliaría de 1/2" diámetro en caja de medición de polícreto, incluye; excavación en mat. "b" de 70%, excavación en material "ri" de 10%, excavación en material "c" de 20 %, (tuneleo) por debajo de instalaciones existentes, plantilla, y relleno apisonado con material arena limpia, cortes, rupturas y reposiciones de banquetas, pavimento asfáltico, hidráulico y guarniciones, suministro y colocación de rellenos con material base y subbase al 95% proctor, así como en los mismos sondeos, suministro de arena, relleno compactado al 95% con material subbase en capas de 15 cms., prueba de laboratorio, retiro de material producto de excavación, en su caso sacar medidor del interior a banquetas, materiales y mano de obra, conexión a surtidor y al interior del predio, pruebas hidrostáticas a una presión de 5 kg/cm ² , incluye, equipo necesarios para la prueba hidrostática (bomba, abrazaderas, llaves de globo, adaptadores, tapones, etc.).

La licitante, de manera errónea, utiliza para su propuesta la cantidad de 87.60 ml debiendo ser 43.80 ml. (ver folio 2382 de la propuesta económica).

CLAVE	CONCEPTO
01030406	Corte con disco de diamante en pavimento de concreto hidráulico a una profundidad mínima de 20 cms.

La licitante, de manera errónea, utiliza para su propuesta la cantidad de 43.80 ml debiendo ser 87.60 ml. (ver folio 2383 de la propuesta económica).

Incumplimiento a la convocatoria, concretamente en su página 42, la licitante no presenta el documento adicional IV-A correspondiente a la opinión positiva del cumplimiento de obligaciones fiscales emitido por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), dicho documento deberá ser con fecha vigente.

El mismo día en que fue emitido el fallo, el 28 de diciembre, pero por la tarde, la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V. y el Ayuntamiento de Culiacán firmaron el contrato número AYTO-LOPSRM-15-CPUB/R23-05 por la cantidad de 74 millones 642 mil 546.04, ya con el IVA incluido (ANEXO XVI).

Tabla III. Irregularidades cometidas por el Ayuntamiento en cada una de las etapas que establecen los plazos para un proceso de licitación.

ETAPA	¿CUÁNTO DURÓ EL PERIODO APLICADO POR EL AYUNTAMIENTO?	ESTATUS	PERIODO QUE MARCA LA LEY Y ARTÍCULO INFRINGIDO
<p>PROYECTO DE CONVOCATORIA (preliminar) Se publicó el 4 de diciembre</p>	Del 4 al 8 de diciembre	<p>IRREGULAR Duró 4 días (6 días menos de lo legal)</p>	10 días (artículo 31 fracción XXXIII).
<p>CONVOCATORIA a la licitación pública (nacional) en CompraNet federal. Se publicó el 15 de diciembre</p>	Del 15 al 26 de diciembre	<p>IRREGULAR Duró 11 días (4 días menos de lo legal).</p>	15 días (artículo 33).
<p>VISITA AL SITIO DE LA OBRA</p>	18 de diciembre	<p>IRREGULAR Se aplicó un día antes del que marca la ley.</p>	Entre el cuarto día natural siguiente a aquél en que se publique la convocatoria (15 de diciembre) y el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones (26 de diciembre). (artículo 31 fracción IX).
<p>JUNTA DE ACLARACIONES</p>	18 de diciembre	<p>REGULAR La convocatoria establece en la cláusula 1.4.2 que la Junta se llevaría a cabo a las 12:00 horas del 18 de diciembre.</p>	La convocatoria a la licitación pública deberá contener, entre otros datos, la fecha para la Junta de Aclaraciones (artículo 31 fracción X).
<p>ACTO DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPOSICIONES</p>	26 de diciembre	<p>IRREGULAR Se celebró 11 días después de la publicación de la convocatoria (4 días menos de lo legal).</p>	Al menos 15 días naturales a partir de la publicación de la convocatoria (15 de diciembre) artículo 33.
<p>FALLO</p>	28 de diciembre	<p>REGULAR Se emitió fallo dos días después, cumpliendo el plazo.</p>	Dentro de los 30 días naturales siguientes al acto de presentación y apertura de proposiciones (26 de diciembre) artículo 37 fracción III.

*Fuente: Ley Federal de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y análisis propios de documentos obtenidos vía Infomex.

CONCLUSIÓN

[PRIMERA PARTE]

El Ayuntamiento de Culiacán infringió diversos artículos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas durante varias etapas previas a la firma del contrato.

La remodelación del tramo bulevar Niños Héroes-Leyva Solano de la avenida Álvaro Obregón de Culiacán no estaba contemplada como tal ni en el Plan Municipal de Desarrollo ni en el Programa Operativo Anual elaborado por el Instituto Municipal de Planeación Urbana.

En ambos documentos rectores se previó la rehabilitación de 3,760 metros lineales de la avenida Álvaro Obregón de Culiacán para activar un par vial en la ciudad, pero al final se intervino solo una tercera parte, 1,085 metros en total.

Cuando arrancó la obra, en diciembre del 2015, el Municipio de Culiacán solo había asegurado el 50% del costo final de la obra y el resto no fue garantizado sino hasta el año en que concluyó la obra, en 2016, a través de fondos estatales y municipales.

El estudio de factibilidad elaborado por la Universidad Autónoma de Nuevo León para la acti-

vación de un par vial en la ciudad no hace ninguna recomendación directa a la obra de remodelación que costó al final a 86 millones 913 mil pesos.

El proceso para la adjudicación del contrato estuvo plagado de irregularidades respecto al cumplimiento de los plazos: en cuatro de seis etapas que marca la Ley de Obras Públicas federal el Ayuntamiento de Culiacán incumplió.

Se contravinieron los plazos para la publicación del proyecto de convocatoria y la convocatoria, así como los que establece la Ley para celebrar la visita al sitio de la obra y la presentación y apertura de las proposiciones.

Con esto se confirma que durante las etapas de planeación, programación, presupuestación y adjudicación del contrato para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón de Culiacán se infringieron diversos artículos cuyo cumplimiento es fundamental para asegurar un gasto eficiente, reducir las oportunidades de corrupción y contar al final con obras de mejor calidad.

2.

UNA MIRADA AL EJERCICIO DEL GASTO.

La modificación del contrato original y los pagos finalmente realizados.

Las modificaciones del contrato original.

En este segundo apartado compartimos lo encontrado a partir de que se firma el contrato y se empiezan a ejecutar los trabajos para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón por parte de la empresa INSSA.

Para ello analizamos documentos que integran la propuesta económica de la empresa ganadora, así como la información que sustenta los pagos que finalmente le hizo el Ayuntamiento al particular.

Toda la información analizada fue obtenida a través de Infomex Sinaloa, la herramienta digital de acceso a la información pública.

A partir de que el Ayuntamiento de Culiacán y la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V. firman el contrato el 28 de diciembre del 2015, empiezan los trabajos para la remodelación de 1,085 metros lineales de la avenida Álvaro Obregón de Culiacán.

El contrato, firmado apenas 15 días hábiles después de haber sido abierta la pre convocatoria para recibir propuestas de las empresas participantes en CompraNet federal, establecía los costos y plazos para la ejecución de los trabajos. El monto total del contrato fue de 74 millones 642 mil 546.04 pesos, IVA incluido.

El artículo 59 de la Ley federal de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas señala que un contrato se puede modificar sobre la base de precios unitarios siempre y cuando no rebase el 25% del monto o plazo pactado ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto.

La misma Ley obliga a que, en caso de que las partes acuerden variaciones en el contrato original, los cambios deberán estar fundados técnicamente.

Artículo 59. Las dependencias y entidades, podrán, dentro de su presupuesto autorizado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, modificar los contratos sobre la base de precios unitario; los mixtos en la parte correspondiente, así como los de amortización programada, mediante convenios, siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el veinticinco por ciento del monto o del plazo pactados en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto original, ni se celebren para eludir en cualquier forma el cumplimiento de la Ley o los tratados.

Al analizar los montos contratados originalmente y los fundamentos legales que sostienen cualquier tipo de modificación que se pacte posteriormente, encontramos lo siguiente:



TRES DÍAS DESPUÉS DE FIRMAR EL CONTRATO INCREMENTAN 16.44% EL COSTO ORIGINAL DE LA OBRA; NO HAY JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

El 31 de diciembre del 2015, tres días después de firmar el contrato, el Ayuntamiento de Culiacán y la empresa INSSA firmaron un convenio modificatorio que incrementó 12 millones 270 mil 453.96 pesos el costo original de la obra. El incremento representa un 16.44% respecto al costo original establecido en el contrato (*ANEXO XVII*).

Originalmente, la remodelación de los 1,085 lineales metros de la avenida Álvaro Obregón costaría 74 millones 642 mil 546.04 pesos pero, tras el convenio modificatorio, su costo aumentó a 86 millones 913 mil pesos (IVA incluido).

A través de una respuesta recibida por el Ayuntamiento de Culiacán a una solicitud presentada vía Infomex, la dependencia argumentó que el incremento se debía a "las razones fundadas y explícitas señaladas en el dictamen técnico que motiva y fundamenta la celebración de este instrumento de fecha 31 de diciembre del 2015".

Al analizar el contenido de ese dictamen técnico confirmamos que se trata de una sola hoja que contiene tres párrafos de texto y en ninguno de ellos se funda y motiva técnicamente la modificación acordada entre el Ayuntamiento y la empresa (*ANEXO XVIII*).



Al analizar el contenido del convenio modificatorio encontramos que la cláusula I "De El Municipio", apartado 1.5, señala que "a la fecha (31 de diciembre) se ha determinado modificar el contrato original, por lo que se requiere la celebración de este convenio adicional en razón de que durante el proceso de celebración de los trabajos se presentaron circunstancias no previstas que enseguida se señalan". El texto señala entonces un apartado denominado "Ampliación de metas".

El Ayuntamiento de Culiacán remitía a un convenio adicional donde se especificaban metas u objetivos distintos a los acordados el 28 de diciembre.

Vía Infomex solicitamos el documento denominado "Ampliación de metas", ya que éste no se encontró en la página del Ayuntamiento de Culiacán.

Como respuesta, la dependencia entregó un documento de 167 páginas en formato digital con todos aquellos conceptos que habían sido modificados, tanto a la baja como a la alza, es decir, conceptos cuyos cambios impactaron en el presupuesto, incrementándolo y reduciéndolo.

Enseguida se especifican los montos que se vieron afectados por las modificaciones acordadas por el Municipio y la empresa INSSA, a partir del convenio adicional.

TABLA II. Propuestas económicas y técnicas aceptadas para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón de Culiacán.

CONCEPTO	IMPORTE
Monto del contrato con IVA	74'642,546.04
Monto del convenio (modificado) con IVA	12'270,453.96
Total	86'913,000
Diferencias en baja	56'206,514.32
Diferencias en alta	2'922,328.29
Importe extraordinario	53'284,186.09
Importe extraordinario por encima del contrato	12'270,453.96
Importe adicional por encima del contrato	0
Importe total para ejecutar obra	86'913,000
Monto faltante para ejecutar obra	0

*Fuente: Ayuntamiento de Culiacán/ Documento: "Ampliación de metas".

Lo anterior significa que, el Ayuntamiento y la contratista, acordaron ajustes de costos tanto a la alza como a la baja, así como importes extraordinarios, algunos por encima del contrato original.

El artículo 56 de la Ley de Obras Públicas federal señala que cuando el porcentaje del ajuste de los costos sea al alza, será el contratista quien lo promueva dentro de los 60 días naturales siguientes a la publicación de los índices aplicables al mes correspondiente, mediante la presentación por escrito de la solicitud, estudios y documentación que la soporten.

Si el referido porcentaje es a la baja, será la dependencia o entidad quien lo determinará en el mismo plazo, con base en la documentación comprobatoria que lo justifique, salvo en el caso del procedimiento de ajuste señalado en la fracción III del artículo 57 de esta Ley, conforme al cual, invariablemente la dependencia o entidad deberá efectuarlo, con independencia de que sea a la alza o a la baja.

Tras analizar el documento que establece la "Ampliación de Metas" para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón, encontramos que:



ELIMINAN, CAMBIAN E INTRODUCEN CONCEPTOS QUE NO FUERON CONSIDERADOS EN EL CONCURSO

A través del convenio que modificó el contrato original, el Ayuntamiento e INSSA pactaron un importe extraordinario por 53 millones 284 mil 186.09 de pesos, tras acordar variaciones que afectaron de manera significativa los conceptos e importes de la propuesta ganadora de la licitación pública, reduciendo o aumentando considerablemente los importes iniciales. Los ajustes realizados con el convenio modificatorio fueron:

56'206,514.32 pesos en diferencias a la baja.

Diversos conceptos del proyecto original fueron modificados registrando diferencias a la baja por la cantidad de 56 millones 206 mil 514.32 pesos.

Entre los conceptos que destacan en esta categoría están el suministro de material interte (limo) a base de pisón de mano y agua; el suministro e instalación de dos adaptadores bridados power-seal de 250 milímetros (10" de diámetro) y de 400 milímetros (16" de diámetro); y el relleno y compactación de material producto de excavación, compactado por medios mecánicos en capas de 20 centímetros a 90% de la prueba proctor.

2'922,328.29 pesos en diferencias en alta.

Otros conceptos fueron modificados de tal manera que incrementaron el importe del proyecto por la cantidad de 2 millones 922 mil 328.29 pesos. Entre estos destacan la carga de camión con máquina 1 y 2 productos de la excavación y acarreo; construcción de piso de concreto premezclado de $F'c=200$ kg/cm² de 10 centímetros de espesor con un acabado de estampacreto "New Orleans Stone"; base de grava cementada controlada de 30 centímetros de espesor compacto; y suministro y colocación de concreto hidráulico.

53'284,186.09 pesos en importes extraordinarios.

Conceptos que no estaban incluidos en la propuesta ganadora fueron acordados mediante el convenio modificatorio, generando un importe extraordinario por la cantidad de 53'284,186.09 de pesos.

Entre estos conceptos destacan la construcción de piso de concreto premezclado de $f'c200$ kg/cm² de 10 centímetros de espesor y acabado de estampacreto con molde "New Orleans Stone"; el mezclado, tendido y compactación de la construcción de cuerpo de base parcialmente triturada; la carga de camión con máquina de producto de excavaciones y acarreo a 6 kilómetro en banco autorizado por el municipio; el mezclado, tendido y compactación de la construcción de cuerpo de subrasante parcialmente triturada; y el mezclado, tendido y compactación de la construcción de cuerpo de sub-base parcialmente triturada.

12'270,453.96 pesos fue el importe extraordinario por encima del contrato.

El importe original de la obra aumentó 12'270,453.96 pesos por adicionar conceptos no establecidos inicialmente, tales como el suministro e instalación de poliducto de alta densidad de 3 pulgadas; suministro y colocación de luminaria tipo LED MCA, marca General Electric, modelo ERS1-3G140 de 135W, 120-277 volts; fabricación y colocación de guía táctil con mortero CEM-ARE; suministro y colocación de alcorque Murnor de 80x80 cm de acero modelo A11; y suministro y aplicación de sellador acrílico en piso estampado.

Con estos cuatro ajustes de costos, el Ayuntamiento de Culiacán e INSSA acordaron ejecutar una obra con especificaciones muy distintas a las contem-

pladas durante el concurso para la licitación pública nacional N° LO-825006999-N53-2015.

Oferta ganadora contra proyecto pagado: las diferencias.

Una etapa clave en esta investigación fue la que nos permitió analizar el proceso de ejecución de la obra desde una perspectiva presupuestaria.

Para lograrlo fue fundamental revisar algunos documentos que se generaron durante y para el proceso de ejecución de la obra tales como: el catálogo de conceptos, las estimaciones y las fichas de los análisis de precios unitarios de la propuesta ganadora.

Aunque para acceder a esta información enfrentamos fuertes obstáculos de parte del Ayuntamiento, al final pudimos obtenerlos y analizarlos como parte elemental de un análisis más profundo y sustantivo.

El Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas federal describe una 'estimación' como la valuación de los trabajos ejecutados en un periodo determinado y presentada para autorización de pago, en la cual se aplican los precios, valores o porcentajes establecidos en el contrato en atención a la naturaleza y características del mismo, considerando, en su caso, la amortización de los anticipos, los ajustes de costos, las retenciones económicas, las penas convencionales y las deducciones, así como la valuación de los conceptos que permitan determinar el monto de los gastos no recuperables.

A través de una 'estimación' se pueden conocer los costos directos y los precios unitarios pagados por cada uno de los conceptos ejecutados y cobrados por el contratista a la unidad compradora, en este caso, el Ayuntamiento de Culiacán.

Esta etapa de la investigación fue la más compleja debido a los obstáculos que enfrentamos para el acceso a la información, ya que el Ayuntamiento entregó información incompleta, desordenada y en formatos cerrados.

Una vez presentados recursos de inconformidad en su contra para poder obtener la información pública, encontramos que la empresa INSSA presentó al Municipio cuatro estimaciones que se identificaron de la siguiente manera: 1N (normal), 2N (normal), 1E (extraordinaria) y 1F (finiquito).

Las cuatro estimaciones incluyeron un total de 1,313 conceptos: 61 de iluminación y 1,252 de obra civil.

El artículo 54 de la Ley de Obras Públicas federal señala que las estimaciones de los trabajos ejecutados se deberán formular con una periodicidad no mayor de un mes. Al revisar las fechas en que fueron presentadas, encontramos lo siguiente:

Tabla v. Periodicidad con la que INSSA presentó estimaciones del Ayuntamiento de Culiacán, y sus respectivos importes pagados.

ESTIMACIÓN	PERIODO DE EJECUCIÓN DE OBRA	PERIODICIDAD	IMPORTE PAGADO POR ESTIMACIÓN	ESTATUS
1N	Del 30 de diciembre al 17 de enero	18 días	20'949,277.71 (factura INSSA 694 con fecha 19 de enero del 2016).	REGULAR
2N	Del 18 de enero al 13 de marzo	55 días	29'999,206.90 (factura INSSA 807 con fecha 15 de julio).	IRREGULAR Se pasó 25 días
1E	Del 14 de marzo al 20 de marzo	6 días	1'301,504.51 (factura INSSA 819 con fecha 17 de agosto).	REGULAR
1F	Del 21 de marzo al 8 de abril	18 días	114,458.48, 1,000 y 12,154,995.48 (tres facturas INSSA 823, 824 y 825 con diferentes fechas de pago en agosto).	REGULAR

*Fuente: Ley Federal de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y análisis propios de documentos obtenidos vía Infomex.

La legislación vigente y aplicable a este proceso indica que las estimaciones deben respetar la periodicidad que marca la Ley de Obras Públicas federal.

En resumen, para este apartado encontramos que:



CON LA ESTIMACIÓN 2N SE INFRINGIÓ LA LEY

La estimación 2N (normal) presentada por la empresa INSSA infringe al artículo 54 de la Ley de Obras Públicas (federal) la cual establece que las estimaciones de los trabajos ejecutados se deberán formular con una periodicidad no mayor de un mes y, en este caso, se formularon a los 55 días.

Esta estimación fue pagada por el Ayuntamiento de Culiacán a la empresa el 15 de julio del 2016 a través de la factura INSSA 807, por la cantidad de 29 millones 999 mil 206.90 pesos, lo anterior, pese a ser formulada 25 días naturales después a los que establece la ley, que son 30 días (un periodo de un mes máximo).

Ya revisados los pagos efectuados a partir de las estimaciones, elaboramos un comparativo de los conceptos pagados por el Ayuntamiento y los conceptos que ganaron la licitación pública (aquellos presentados por INSSA como parte de su propuesta técnica y económica), ya que consideramos importante identificar todos aquellos que se mantuvieron sin cambios hasta el final.



Los dos documentos que sirvieron de base para elaborar este análisis fueron el catálogo de precios unitarios que INSSA se comprometió a aplicar, y el control acumulativo de estimaciones que finalmente pagó el Municipio a la empresa.

Para facilitar el análisis acumulamos todos aquellos conceptos repetidos en el control de estimaciones pagadas. Al final, de 1,313 conceptos quedaron 408 de los cuales, se encontró que 267 de ellos, no estaban en la propuesta ganadora, es decir, no se llevaron a concurso.

Hicimos un cruce entre ambas relaciones de conceptos y, una vez analizados, concluimos lo siguiente:



CAMBIAN UN 65.4% DE LA OFERTA GANADORA Y DECLARAN INEXISTENTE LA JUSTIFICACIÓN TÉCNICA

267 de los 408 conceptos pagados por el Ayuntamiento a INSSA no estaban considerados en el contrato original, esto representan un 65.4% en conceptos que no estaban originalmente contratados pero que finalmente se ejecutaron y pagaron.

El importe de la suma de estos conceptos es de 56'471,038 pesos, es decir, un 81.55% respecto al costo original de la obra, el cual ascendió a 86'913,000 pesos, pese a que el artículo 59 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas federal impide variaciones sustanciales al proyecto.

Este artículo señala que un contrato se puede modificar sobre la base de precios unitarios siempre y cuando no rebase el 25% del monto o plazo pactado ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto y, además, los cambios estén bien fundados.

A través de la solicitud de acceso vía Infomex con folio 158017, el Comité de Transparencia del Ayuntamiento de Culiacán declaró inexistentes los documentos que justifican los cambios a cada una de las especificaciones de la obra.

"Con fundamento en lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa se le informa que la Dirección de Obras Públicas se declara con la información inexistente toda vez que dentro de nuestros archivos no se encuentra lo referente a lo solicitado", respondió el Ayuntamiento (*ANEXO XIX*).

Textualmente le solicitamos "el dictamen técnico que justificó los cambios a cada una de las especificaciones de la obra de remodelación de la avenida Álvaro Obregón tramo bulevar Niños Héroes- Gabriel Leyva Solano de Culiacán".

En conclusión, aunque el importe extraordinario por encima del contrato fue de 12'270,453.96 pesos, la suma de todas las modificaciones realizadas a los conceptos del proyecto original impactó en un 81.55% el importe de la obra.

Cambios sustanciales al proyecto.

A partir del análisis comparativo de la propuesta ganadora y del proyecto finalmente pagado, revisamos uno a uno aquellos conceptos en los que las modificaciones impactaron significativamente en los importes previstos y pagados.

Para ellos dividimos en dos categorías los conceptos seleccionados: tangibles e intangibles, entendiendo por tangibles aquellos conceptos que pudimos ver físicamente y auditar (contar) de manera presencial. Fueron 10 los elegidos:

1. Botes de basura
2. Bancas
3. Estacionamientos para bicicletas
4. Plan de vegetación (arbusto, pasto y árboles)
5. Señalizaciones
6. Postes metálicos para cámaras de circuito
7. Postes de protección para vehículos (bolardos y guardacantones)
8. Bases piramidales de semáforo
9. Logotipos para minusválidos y de ciclovía
10. Luminarias

Tras el análisis encontramos que el Ayuntamiento modificó sustancialmente conceptos considerados en la propuesta ganadora, reduciéndolos o eliminándolos del proyecto finalmente pagado. Estos cambios se concentraron principalmente en botes de basura, bancas, estacionamientos para bicicletas, plan de vegetación, postes, bases para semáforos y señalizaciones para discapacitados y ciclistas.



100 BOTES DE BASURA MENOS



A través de la propuesta ganadora, INSSA se comprometió a colocar 135 botes de basura, sin embargo, únicamente se pagaron y colocaron 35 de la misma marca y modelo (Urbani 1 marca Mopamod.btub001) previstos previamente, lo cual representó una diferencia a la baja de 336,349 pesos.

De 454,071.15 pesos que se tenía planeado gastar en botes de basura, finalmente el Municipio gastó en este concepto 117,722.15 pesos.



DE 99 A 40 BANCAS



Para el proyecto de remodelación de la avenida Álvaro Obregón, INSSA propuso suministrar y colocar 99 bancas tipo Lune 1 Marca Mupa. Sin embargo, a pesar de que no cambiaron de modelo y de marca, al final se pagaron únicamente 40 bancas, es decir, 59 unidades menos de las prometidas.

Originalmente se planeó gastar 314,721 pesos en este concepto, pero finalmente el importe pagado fue de 127,160 pesos, una diferencia de 187,561 pesos.



DE 188 A 15 PARQUEADEROS PARA BICICLETAS Y DE MENOR CALIDAD



La propuesta de INSSA prometió el suministro y colocación de 188 estacionamientos para bicicletas marca Urban Bike de acero inoxidable, sin embargo, al final se pagaron solo 15 unidades elaboradas a base de perfil tubular rectangular de 2", anclado al pavimento, es decir, 173 parqueaderos menos.

Lo anterior representó una reducción del gasto de 228 mil 667.88 pesos para el Municipio, porque de 242 mil 832.08 pesos que tenía planeado gastar en este concepto, finalmente gastó 14 mil 164.20 pesos (un promedio de mil pesos por estacionamiento para bicicleta).



PLAN DE VEGETACIÓN DIFERENTE; ELIMINAN ARBUSTO Y PASTO, Y SUPLEN ÁRBOLES



Originalmente el Ayuntamiento de Culiacán se comprometió a colocar -a través de la propuesta ganadora- 1,350 arbustos, 693.1 m² de pasto bermuda y 129 palmas washingtonias, los cuales finalmente no se colocaron (ninguno de los tres).

En estos tres conceptos iba a gastar 2'354,867.13 pesos, pero al final se colocaron y se pagaron únicamente 11 lluvias de oro y 133 amapas, en las que se gastó 1'033, 797.02 pesos.

Por cada planta amapa han-droanthus blanca, rosa o amarilla, de 3 a 4.50 metros de altura con 1.5 a 3 pulgadas de grosor de tallo, el Ayuntamiento de Culiacán pagó un precio unitario de 7 mil 528.37. El costo bruto por amapa fue de 2 mil 965 pesos (ANEXO XX).

Como parte del plan de vegetación, la propuesta de INSSA incluía además, el suministro y colocación de 129 piezas de herrería para la base de las palmeras, las cuales no se pusieron, con lo que el Municipio redujo el gasto 500 mil 817.99 pesos. Por cada base se pagaría un precio unitario de 3 mil 882.31 pesos.



MENOS POSTES, DIFERENTES Y MÁS CAROS



La propuesta ganadora consideró suministrar y colocar, sobre el tramo remodelado, 67 postes metálicos de 9 metros de alto con brazo de 2.40 metros y tres cables calibre 10. El concepto incluía material, mano de obra, herramienta y equipo por un precio unitario de 5 mil 161.12 pesos por poste.

Al final se suministraron y colocaron solo 32 postes metálicos circulares de 8 metros de alto, es decir, un metro menos, pero éstos incluían percha, preparación para colocación de cámara de circuito cerrado, tornillería, maniobras, mano de obra y herramientas.

Este cambio generó, sin embargo, que de 345 mil 795.04 pesos que se había planeado gastar en los postes finalmente se gastaran 198 mil 831.04 pesos. El precio unitario por poste finalmente pagado fue de 6 mil 213.47 pesos, más de lo que costarían según la propuesta llevada a concurso.



DE 32 BASES PARA SEMÁFOROS SOLO PONEN UNA

La propuesta ganadora se comprometió a suministrar y a colocar 33 piezas de bases piramidales para los semáforos en las que gastaría 145 mil 218.81 pesos, sin embargo al final solo colocó y pagó solo una base, gastando 6 mil 959.64 pesos en total.



ELIMINAN SEÑALES PARA DISCAPACITADOS Y CICLISTAS



La propuesta de INSSA prometió 112 logotipos para "minusválidos y de ciclovía en superficie de concreto, incluyendo material, mano de obra y herramienta", sin embargo, estos finalmente no se ejecutaron ni se pagaron.

Para estos logotipos el Municipio planeó invertir la cantidad de 448 mil 336 pesos que finalmente no se gastaron.

Otros cambios acordados entre el Municipio y la contratista generaron importes extraordinarios por pagar, concentrados en diversos conceptos entre los que destacan luminarias, señalizaciones provisionales y postes de protección vehicular tales como bolardos y guardacantones urbanos.

Al analizar estos conceptos encontramos que:



GASTAN 49.30% MÁS EN LUMINARIAS; PAGAN 300% MÁS POR JORNADA LABORAL

Otro concepto cuyo importe pagado no corresponde al de la propuesta ganadora es el suministro y colocación de luminarias sobre el tramo remodelado de la avenida Álvaro Obregón.

Mientras que originalmente se previó invertir 907 mil 205 pesos por suministrar y colocar 67 luminarias tipo Roadstar, finalmente el Municipio pagó 71 unidades (cuatro más) pero de otra marca y modelo (tipo LED MCA General Electric) y por un importe total de 1'354,495.50 pesos.

Lo anterior muestra que, al final, el Municipio gastó 447 mil 290.04 pesos más en luminarias, un incremento del 49.30%.

El aumento se debió principalmente por un cambio en el costo unitario de la jornada laboral (mano de obra), ya que ésta aumentó de 155.64 (propuesta ganadora) a 509.83 pesos (estimación pagada), un incremento arriba del 300%.

También se debió a que el uso de la grúa para instalar las luminarias aumentó de 398.60 a 680.66 pesos la hora entre las propuesta ganadora y la estimación pagada.

Al final, el Municipio pagó luminarias más caras, pues de 10 mil 272 pesos que costaban en la propuesta ganadora término pagándolas 14 mil 116.68 pesos cada una (ANEXO XXI).



354,385.35 PESOS EN SEÑALIZACIONES PROVISIONALES QUE NO ESTABAN EN LA PROPUESTA GANADORA

El Ayuntamiento de Culiacán pagó 354,385.35 pesos en señalizaciones que se colocaron solo durante los trabajos de ejecución de la obra, es decir, de manera temporal, con nomenclaturas como "calle cerrada por obra", "calles cerrada solo tránsito local" y "desviación".

Estos conceptos fueron pagados como trabajos extraordinarios, de acuerdo al Municipio, el cual aseguró que se realizaron fuera del horario normal, sábados y domingos, provocando horas extras para cumplir con el recorte del periodo de construcción, de acuerdo al Ayuntamiento (ANEXO XXII).

Tan solo por la renta de 74 vallas metálicas de 2x1 metro de alto se pagaron 231 mil 135.30 pesos.

Además, el Municipio pagó 312 mil 023.73 pesos en señalizaciones informativas permanentes pero que tampoco estaba contempladas en la propuesta con la que INSSA ganó la licitación. De acuerdo a las fichas de precios unitarios pagados, tales señalizaciones fueron de los siguientes tipos: señal preventiva "Salida con precaución"; de alto; restrictiva (prohibido estacionarse); informativa (parada de camiones); informativa (taxi); señal (velocidad 30 km/hora); señal de sentido de circulación; doble sentido de circulación; restrictiva (prohibido vuelta a la izquierda); restrictiva (prohibido vuelta a la derecha) en lámina galvanizada calibre 16, sujeta a poste galvanizado.



GASTAN MAS EN POSTES DE PROTECCION PARA VEHICULOS

A través de la propuesta ganadora, INSSA se comprometió a colocar 195 postes de protección de concreto (para resguardar de los vehículos las esquinas de las calles) con acabado serroteado color beige de 380 milímetros de diámetro y 635 milímetros de altura, con una inversión de 186 mil 886.05 pesos.

Al final, se colocaron y pagaron 180 bolardos con iluminación y 21 guardacantones urbanos, cuya gasto ascendió a 1 millón 372 mil 688.34 pesos.

La diferencia entre el presupuesto planeado para los postes de protección y lo que finalmente se pagó fue de 1 millón 185 mil 802.29 pesos.

Después de analizar esos 10 conceptos tangibles hicimos lo mismo pero con algunos los conceptos que no se pueden verificar ni medir presencialmente por ser parte de la obra civil. Solo a través del análisis de las fichas de precios unitarios que forman parte de las estimaciones pagadas pudimos obtener algunas conclusiones.

Se entiendo por precio unitario (PU) al importe de la remuneración o pago total que debe cubrirse al contratista por unidad de concepto terminado y ejecutado conforme al proyecto, especificaciones de construcción y normas de calidad.

Los conceptos analizados para la categoría de intangibles fueron cinco y el criterio fue el mismo que el anterior: elegimos los conceptos cuyos importes pagados fueron los más altos.

1. Pavimento
2. Banquetas
3. Subbase
4. Maquinaria
5. Carga de camión con demoliciones

Enseguida compartimos los resultados encontrados en esta etapa de análisis presupuestario, el cual refleja los incrementos más significativos acordados entre el Municipio y la empresa:



CAMBIAN ESPECIFICACIONES DEL PAVIMENTO, GASTAN 15% MAS Y NO JUSTIFICAN CAMBIOS

La propuesta de INSSA preveía gastar 11'980,980.87 pesos por el suministro y colocación de pavimento de concreto hidráulico, pero finalmente se pagaron 13'775,342.28 pesos, es decir, 1'794,361.41 pesos más. Lo anterior representa un aumento del 15%.

Por recomendación de COMUN⁷ (ANEXO XXIII) se realizaría la obra con un espesor de 20 cm y un concreto de resistencia MR=45 kg/cm². Finalmente se cambia el precio unitario a un espesor de 22 cm y a un MR=48 kg/cm², dando pie a que el constructor pida otro PU y lo rehaga, modificando cantidades y desperdicios de la tarjeta original.

En enero del 2016, ya iniciada la obra, la empresa Proviam (Proyectos Viales de Monterrey) realizó un estudio para el Ayuntamiento de Culiacán cuyos resultados sugirieron un espesor de 22 cm y no de 20 como previó la propuesta ganadora de la licitación pública.

Respecto al MR (resistencia), Proviam sugirió uno de 45.0 kg/cm² y no uno de 48 como finalmente fue pagado por el Ayuntamiento (ANEXO XIV).

El precio unitario de este concepto aumentó de 699.22 a 881.71, siendo los incrementos más significativos los siguientes:

1. Costo del impacto por albañil aumentó de 0.11 jor a 0.14 jor, lo que provocó que el costo por mano de obra pasara de 100.00 a 129.53 pesos, aumentando la herramienta por ello.

2. Debido al cambio del módulo de ruptura del concreto (MR), el costo unitario del concreto hidráulico aumentó de 1,350/m³ a 1,580/m³, y el impacto del aumento del concreto en el PU fue de 283.50 a 365.98, o sea, un 28.7% arriba.

3. El equipo utilizado para colocar el concreto hidráulico aumentó de 81.50 a 104.57.

El precio unitario del concreto debe aumentar por haber cambiado las especificaciones del pavimento, y ese cambio de especificaciones es lo que da pie al cambio del precio unitario, pero, ¿por qué cambiaron las especificaciones del pavimento, cuando ya se tenía un diseño y un proyecto del mismo?

7 COMUN es la dependencia del Ayuntamiento de Culiacán responsable de coordinar la construcción de calles.



AUMENTA UN 380.51% LA MANO DE OBRA EN BANQUETAS



Las cantidades construidas de piso de concreto premezclado con acabado de estampacreto para banquetas se redujeron de 7,178.1 a 4,732.980 m², sin embargo, el importe de esta partida tuvo un incremento significativo al aumentar el PU de la construcción en un 112.75%, al pasar de 373.39 a 794.40 el m².

Ese incremento generó un aumento de 1'992,631.91 pesos por la construcción de los 4,732.98 m².

Al modificar la especificación de la banqueta, la contratista rehízo el PU incrementando el costo de mano de obra y adicionando insumos no considerados durante el concurso. El impacto de la mano de obra por m² aumentó de 77 a 293.63 pesos, es decir, un 380.51%.

El Ayuntamiento señaló que el aumento se debió a que los trabajos se realizaron fuera del horario normal, sábados y domingos, provocando horas extras para cumplir con el recorte del periodo de construcción.



COSTO DE MAQUINARIA PARA SUB-BASE AUMENTA 245%

Se aprecia de nueva cuenta que el presupuesto se encontraba sobrevalorado en volumen, y con el cambio del PU (esto por haber cambiado el grado de compactación de 95% a 100%), y hacerse necesaria la creación de un nuevo PU, se aprovecha para considerar un PU excesivo en la carga de maquinaria, ya que de concurso se contrató un PU con un impacto por maquinaria de 16.94 el m² de 30 cm de espesor, lo cual es 56.47 por m³, llevando esto a un incremento por maquinaria de hasta 194.87 el m³, es decir, de 245%.

Este impacto en la maquinaria del PU original llevó a elevar el PU contratado de 108.23 el m² (o sea 360.77/m³) a un PU final de 537.76 el m³, lo cual da un 49% de incremento. Esto derivó en un aumento en el importe de la sub-base del orden de 1'057,106.40 pesos.

Si bien es cierto que la inversión final fue muy semejante entre lo presupuestado y lo ejecutado (ello se debe a que el presupuesto estaba sobrevaluado en volumen, por lo que se debió de tener una disminución del presupuesto) terminó haciéndose lo necesario solo que a mayor precio, evitando el ahorro en el presupuesto.



PAGAN SOBRECOSTO DE 255% EN MAQUINARIA

Se aprecia de nueva cuenta que el presupuesto se encontraba sobrelorado en volumen, y con el cambio de PU (esto por haber cambiado el grado de compactación de 95% a 100% y el tipo de base de canto rodado a parcialmente triturada), y hacerse necesaria la creación de un nuevo PU, se aprovecha para considerar un PU excesivo en la carga de maquinaria, ya que de concurso se contrató un PU con un impacto por maquinaria de 18.08 el m² de 30 cm de espesor, lo cual es equivalente a 60.27 por m³, llevando esto a un incremento por maquinaria (según PU autorizado) hasta 213.97 el m³, es decir, 255% solo de incremento en maquinaria.

El impacto solo por maquinaria del PU original llevo a elevar el precio unitario contratado de 119.53/m² (equivalente a 398.43/m³ con base cementada o 466.27/m³ con base triturada) a un PU final de 659.58/m³, lo cual da un 41% de incremento solo por maquinaria en el PU. Esto derivó en un aumento por el importe de base del orden de 1'458,148.93.

La inversión final por efecto de base es mayor a la considerada en concurso, debido a:

1. Mayor volumen ejecutado (7,543.06 m³) en relación a la contratada originalmente (18,536.9 m² = 5,561.07 m³).

2. Incremento en el PU debido al cambio por impacto de maquinaria.

DE CONCURSO SE LLEVA:	DEBIDO A CAMBIO EN MATERIALES Y MAQUINARIA SE MODIFICA A:
Materiales: 43.50	Materiales: 199.25
Mano de obra y herramienta: 0.37	Mano de obra y herramienta: 2.21
Maquinaria: 18.08/m ²	Maquinaria: 213.97/m ²
Acarreos: 33.69	Acarreos: 112.32
Costo directo: 95.64	Costo directo: 527.75
PU: 119.53/m ² equivalente a 398.43/m ³	PU: 659.58/m ³





PAGARON 806,440 PESOS MÁS EN GUARNICIONES

Se identificó un aumento desmedido en el costo del concreto, el cual se incrementó en un 48% (500 pesos por m^3), al pasar de 1,050 a 1,550 pesos el costo por m^3 .

De acuerdo a una investigación a precio de mercado, normalmente un cambio por 50 kg/cm^2 (de $f^1c=250 \text{ kg/cm}^2$ a $f^1c=300 \text{ kg/cm}^2$); en la resistencia del concreto genera una diferencia no mayor a 100 pesos por m^3 .

De acuerdo a las fichas de análisis de precios unitarios pagados se construyeron 2,016 metros lineales de guarnición, por lo que podemos afirmar que hubo un aumento desmedido por el solo hecho de incrementar 50 kg/cm^2 .

● ¿Cuánto costaba el m^3 en la propuesta ganadora? 1,050 pesos (2'116,800 pesos).

● ¿Cuánto debió pagar según el precio del mercado? 1,150 pesos (2'318,400 pesos).

● ¿Cuánto pagó finalmente? 1,550 pesos (3'124,800 pesos).

Diferencia: 806,440 pesos.



LAS CARGAS DE CAMIÓN PRODUCTO DE DEMOLICIONES: EXCESIVAS.

Al analizar las estimaciones encontramos cinco fichas de precios unitarios pagados por concepto de "Carga de camión con máquina producto de demolición, excavaciones y acarreo" que en total suman 36 mil 524.61 metros cúbicos pagados.

Sin embargo, al hacer un cálculo del total de m³ que abarca el tramo remodelado encontramos que son 16,492 m³ aproximadamente, por lo que el Ayuntamiento de Culiacán pagaría 20,032 m³ más de cargas de camión producto de demoliciones.

Además, la propuesta que ganó el concurso contempló 1,561.18 metros cúbicos de "carga de camión con máquina, material 1 y 2, producto de la excavación y acarreo a un lugar en donde no cause daños a terceros" con una inversión de 165 mil 953.43 pesos.

Al final, el Ayuntamiento de Culiacán gastó 3'858,463.20 pesos

por este concepto, una diferencia de 3'692,509.77 pesos más respecto a la oferta ganadora de la licitación pública nacional.

Sobre este concepto la Auditoría Superior del Estado señaló, al revisar la cuenta pública del primer semestre del 2016, que el Ayuntamiento de Culiacán cobró regalías por tiro de material y la utilización de un tractor D8 por un importe de \$1,500,790.98, trabajos que el mismo concepto descarta ya que no requiere corte de material y el banco es autorizado por el Municipio (código "EXT-018-Carga de camión con máquina de producto de demoliciones y acarreo a 6 km. en banco autorizado por el Municipio" y "EXT-019- Carga de camión con máquina de producto de demoliciones y acarreo a 6 km. en banco autorizado por el Municipio", contenidos en la estimación número 1).

Sobre la remodelación de la avenida Álvaro Obregón (tramo boulevard Niños Héroes-boulevard Gabriel Leyva Solano), la Auditoría Superior de Sinaloa detectó además que el Municipio de Culiacán omitió la documentación siguiente al momento de ser auditada: reporte del diseño del pavimento de concreto, pruebas de compactaciones en cepas, pruebas de compactación en sub-base y base, pruebas de concretos y pruebas de tuberías instaladas.

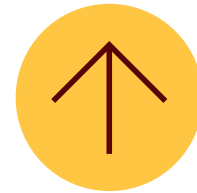
La mayoría de los cambios al proyecto original que generaron aumento de costos finales estuvieron concentrados en conceptos ejecutados cuya aplicación del gasto es difícil de detectar, ya que además de que el Ayuntamiento de Culiacán no dio acceso a documentos tales como los mencionados en el párrafo anterior, la mayoría de los conceptos por los que al final se pagó quedaron por debajo del pavimento.

Los sobrepagos.

Al analizar las fichas de precios unitarios de las estimaciones identificamos algunos conceptos que fueron pagados por encima del precio normal.

Como parte de esta investigación realizamos un comparativo de conceptos que no estaban considerados en el concurso y que fueron pagados a INSSA por el Ayuntamiento de Culiacán con aumentos excesivos.

Al analizar la información a la mano sobre estos conceptos encontramos que:



35%

SOBREPAGOS.
Por **865,473.07 pesos.**



SE PAGARON SOBREPAGOS POR EL ORDEN DE LOS 865,473.07 PESOS (35%)

A partir del análisis de las fichas de precios unitarios de las estimaciones pagadas identificamos que el Municipio pagó a INSSA precios por encima de lo normal en los siguientes conceptos:

1. Pavimentadora de cimbra deslizante. Sobrepago: 464,072.13 pesos. Pagó 2,990.13 por hora. Debió pagar 1,620 pesos.

2. Máquina texturizadora. Sobrepago: 187,592.62 pesos. Pagó 1,573.85 por hora. Debió pagar 1,020 pesos.

3. Concreto premezclado. Sobrepago: 213,808.27 pesos. Pagó 1,516.93 por m³. Debió pagar 1,176 pesos por m³.

A un precio normal y considerando ya costos indirectos, el Ayuntamiento de Culiacán debió pagar por estos tres conceptos analizados alrededor de 1'631,693.29 pesos pero pagó 2'497,166.36 pesos, una diferencia de 865,473.07 pesos. El sobrepago fue de un 35%.

Para realizar este análisis y conclusiones nos basamos en fichas de precios unitarios elaboradas sobre la base de costos vigentes en diciembre del 2015, mes en el que inició la obra de remodelación de la avenida Álvaro Obregón.

Estos cálculos ya incluyen un costo indirecto del 15% (ANEXO XXV).

Aunque los resultados del análisis de estos tres conceptos son solo una pequeña muestra de todo un universo ejecutado y pagado por la remodelación de la avenida Álvaro Obregón, sí nos permite identificar pagos excesivos y anormales de parte del Ayuntamiento a la empresa INSSA.

La liquidación.

Al iniciar la obra en enero del 2016 y a través de una solicitud de información vía Infomex, el Ayuntamiento de Culiacán informó que solo el 50% de los recursos que se invertirían estaban garantizados a través de una aportación del Gobierno federal por la cantidad de 43'456,500, exactamente el 50% del costo de la obra (86'913,000 pesos).

Fue hasta el 22 de septiembre del 2017 cuando informó, a través de la solicitud de información con folio 800116 de Infomex, que el 50% restante saldría del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas" del Programa FORTALECE (Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal), una mezcla de recurso estatales y municipales (*ANEXO XXVI*).

Con lo anterior, el Municipio estaría liquidando la obra que activó el par vial de Culiacán.

CONCLUSIÓN

[SEGUNDA PARTE]

Tres días después de firmar el contrato para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón, el Ayuntamiento de Culiacán y la empresa INSSA modifican el proyecto, introduciendo cambios y conceptos que no fueron considerados en el concurso.

A través de un convenio modificatorio firmado el 31 de diciembre, el Gobierno municipal anticipó variaciones sustanciales al proyecto cuando éste apenas iniciaba. El 65.44% de los conceptos de la oferta ganadora fueron afectados.

Además de aumentar el costo de la obra un 16.44%, las características del pavimento cambiaron y las bancas, estacionamiento para bicicletas, señales para discapacitados y ciclistas, botes de basura, bases para semáforos, arbustos y pastos considerados en el plan original fueron eliminados.

Para compensar las reducciones anteriores se introdujeron otras modificaciones que impactaron en un importe extraordinario a pagar por 53'284,186.09 pesos, un 81.55% del costo final de la obra.

Hubo pagos excesivos que se concentraron en conceptos difíciles de comprobar a simple vista por un ciudadano común, tales como mano de obra, renta de maquinaria, concreto para banquetas y pavimento y acarreo de camiones producto de excavaciones.

De acuerdo a las estimaciones se pagaron 312 mil 023.73 pesos en señalizaciones temporales, que solo se colocaron durante los meses que duró la construcción y que se pagaron como trabajos extraordinarios.

Al hacer un análisis de tres fichas de precios unitarios de las estimaciones pagadas encontramos sobrepagos por 865,473.07 pesos por la renta de pavimentadora de cimbra deslizante, renta de la máquina texturizadora y concreto premezclado por metro cúbico.

En un caso se pagó 380.51% más por mano de obra, al pasar de 77 pesos en la propuesta ganadora a 293.63 pesos el pago final.

3.

¿QUIÉN ES INSSA?

Qué hay detrás de la empresa que ganó la convocatoria número AYT0-LOPSRM-15-CPUB/R23-05 para remodelar la avenida Álvaro Obregón.

Contrataciones simuladas.

A las 14:00 horas del día 28 de diciembre del 2015, el Ayuntamiento de Culiacán emitió a favor de la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V. (INSSA), el acta de fallo de la licitación número LO-825006999-N53-2015 referente a la obra de remodelación de la avenida Álvaro Obregón (tramo bulevar Niños Héroes-bulevar Gabriel Leyva Solano) de Culiacán, notificada mediante convocatoria pública bajo la modalidad de precios unitarios y tiempo determinado.

De acuerdo al acta constitutiva con número de escritura 28262 del Registro Público de la Propiedad, la empresa INSSA fue constituida el 10 de agosto del 2009 en Culiacán, Sinaloa.

Especializada en el ramo de la construcción, INSSA tenía entonces a varios accionistas, entre los que destaca Sergio Alonzo Castro Acosta, conocido públicamente como el dueño de la empresa.

Este apartado de la investigación describe el rol que ha jugado la empresa que ganó el concurso para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón en la administración pública de Sinaloa.

Compartimos información sobre los procesos de contratación en los que ha participado invitada por el Gobierno, e identificamos prácticas que limitan la libre participación, concurrencia y competencia económica.

INSSA está en la lista de las empresas que concentraron el mayor número de contrataciones por adjudicación directa otorgados por el Ayuntamiento de Culiacán durante el primer semestre del 2016, tiempo durante el cual se ejecutó la obra que motivó esta auditoría ciudadana.

De acuerdo a un informe de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, de 204 contratos otorgados por el Ayuntamiento de Culiacán para realizar obra pública durante ese semestre, 178 fueron a través del procedimiento de adjudicación directa (87.25%), 14 por invitación a cuando menos tres personas y solo 12 mediante licitación pública.

Las cuatro empresas que concentraron el mayor número de contratos por adjudicación directa fueron:

- Aliser Construcciones,
- Sergio Alonzo Castro Acosta S.A. de CV.,
- GLS Constructora
- Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V.

Esta última fue a la que el Ayuntamiento de Culiacán le otorgó el fallo para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón que activó el par vial de Culiacán.

Constituidas entre 1994 y 2014, las cuatro empresas que concentraron el mayor número de contratos a los que se hace referencia en los párrafos anteriores son propiedad de las mismas personas, de acuerdo a las actas constitutivas radicadas en el Registro Público de la Propiedad de Sinaloa.

Tabla VII. Empresas vinculadas a INSSA, la cual remodeló la avenida Álvaro Obregón de Culiacán, según actas públicas del Registro de la Propiedad estatal.

EMPRESA	CONSTITUCIÓN Y ACCIONISTAS
ALISER CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V	Creada el 15 de febrero de 1994 en Culiacán, Sinaloa. Principales accionistas: Sergio A. Castro Acosta, Roberto Montoya Castro y Margarita Ríos Campaña de Castro.
INGENIERÍA DE NEGOCIOS SOSTENIBLES	Creada el 10 de agosto del 2009 en Culiacán, Sinaloa. Principales accionistas: Alicia Isabel Castro Ríos, Sergio Armando Castro Ríos y Margarita Ríos Campaña.
SERGIO ALONZO CASTRO ACOSTA	No se encontró acta constitutiva en el Registro Público de la Propiedad y, vía Infomex, la Secretaría General de Gobierno informó que no la tenían digitalizada y requirió el volumen y número de libro para poderla ubicar. En el padrón de proveedores del Gobierno de Sinaloa aparece la empresa “Sergio Alonzo Castro Acosta” como persona moral, y cuyo representante es la persona física del mismo nombre (ANEXO XXVII).
GLS CONSTRUCTORA	Creada el 18 de febrero del 2014 en Culiacán, Sinaloa. Principales accionistas: Sergio Alonzo Castro Acosta y Héctor Castro Acosta.

La empresa a la que el Ayuntamiento de Culiacán le otorgó el fallo para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón, INSSA, forma parte de la red de empresa que participan en procedimientos de contratación entre ellos mismos.

Detectamos que en 2013 y 2015, empresas donde participan como accionistas las mismas personas fueron invitadas por el Gobierno de Sinaloa para "competir" en concursos por obras públicas distintas.

El 15 de enero del 2013, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno estatal emitió un fallo a través del acta SDUOP-C-LP-CS-314-2012, a favor de una de las tres empresas que participaron en un concurso a través de la modalidad de licitación pública estatal, para la construcción de un centro de salud en el municipio de El Fuerte.

Las empresas que participaron fueron C. Sergio Alonzo Castro Acosta, A de C Construcciones S.A. de C.V. e Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de .C.V., las tres propiedad de las mismas personas.

El fallo fue a favor de Ingeniería de Negocios Sostenibles, por un monto de 22 millones 288 mil 852.32 pesos (*ANEXO XXVIII*).

Dos años más tarde, en mayo del 2015, el Ayuntamiento de Culiacán celebró dos concursos bajo la modalidad de invitación a cuando menos tres personas en las que convocó a participar a cuatro empresas. En uno de esos concursos las cuatro empresas invitadas son de los mismos accionistas (*ANEXO XXIX*).

Para este concurso número AYT-LOPES-15-CI/ID-29, el Ayuntamiento invitó a ALISER Construcciones, GLS Constructora, Ingeniería de Negocios Sostenibles y Proseco, las tres primeras vinculadas al dueño de INSSA, la empresa que remodeló la avenida Álvaro Obregón de Culiacán para activar el par vial. Y de la última empresa, Proseco, como representante legal se registró una persona de nombre Juan Francisco Rangel (*ANEXO XXX*), quien es socio de Sergio Alonso Castro Acosta en la empresa ALISER Construcciones (*ANEXO XXXI*), participante en el mismo concurso. Éste fue para rehabilitar de diferentes camellones de Culiacán.

El 18 de mayo del 2015, la Dirección de Obras Públicas del Municipio emitió el fallo a favor de la empresa GLS Constructora, propiedad de Sergio Alonso y Héctor Castro Acosta (mismo apellido). Lo anterior por un monto de 2 millones 086 mil 726.36 pesos con IVA incluido (*ANEXO XXXII*).

En otro caso, el concurso número AYT-LOPES-15-CI/ID-26 también promovido por el Ayuntamiento de Culiacán sucedió algo similar. El 22 de abril del 2015 el Municipio invitó a competir a cuatro empresas para rehabilitar un tramo del camellón central de la Calzada Heroico Colegio Militar.



FAVORECIDOS.

El Ayuntamiento de Culiacán otorgó mediante adjudicación directa, tan solo durante el primer semestre del 2016, 59 de 178 contratos a cuatro empresas de los mismos dueños: Aliser Construcciones, Sergio Alonso Castro Acosta, GLS Constructora e INSSA (esta última la que remodeló la avenida Álvaro Obregón para activar el par vial).

Las empresas fueron ALISER Construcciones, GLS Constructora, Ingeniería de Negocios Sostenibles (INSSA) y Constructora Caseco, las tres primeras de los mismos accionistas. El fallo en esta ocasión fue a favor de INSSA por un contrato de 1 millón 665 mil 947.55 pesos.

Tan solo en un mes, en mayo del 2016 (mientras se estaban ejecutando los trabajos de remodelación de la avenida Álvaro Obregón), el Ayuntamiento de Culiacán realizó 14 pagos por concepto de obra a tres empresas cuyos accionistas son los mismos que INSSA; los importes sumaron 12 millones 134 mil 198.34 pesos (*ANEXO XXXIII*). Los pagos fueron para las empresas "Sergio Alonso Castro Acosta", GLS Constructora, ALISER Construcciones e INSSA.

Ninguna tiene establecimiento comercial.

Como parte de esta investigación nos propusimos verificar la existencia física de las empresas vinculadas a INSSA. Encontramos que:

INSSA.

En su acta constitutiva, la empresa señala como domicilio fiscal la casa número 3091 de la calle Vesubio Poniente, del Fraccionamiento Rincón del Humaya (*ANEXO XXXIV*).

Sin embargo, en el contrato firmado entre el Ayuntamiento e INSSA para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón, la empresa señala como domicilio fiscal la casa número 2438 de la calle Poseidón, C.P. 80059, en la colonia Canaco de Culiacán (*ANEXO XXXV*).

Al acudir a ambos domicilios encontramos lo siguiente:



Domicilio que registra la empresa INSSA en la colonia Canaco.



SERGIO ALONZO CASTRO ACOSTA.

De acuerdo al padrón de contratistas del Instituto Sinaloense de la Infraestructura Física Educativa del Gobierno de Sinaloa, "Sergio Alonzo Castro Acosta" es una persona moral que participa como proveedor del Gobierno. Señala como dirección fiscal la calle Vesubio Poniente, número 3091 del Fraccionamiento Rincón del Humaya, C.P. 80058 en Culiacán Sinaloa, la misma que registra INSSA en su acta constitutiva (*ANEXO XXXVI*).

El domicilio no fue ubicado y esta empresa tampoco cuenta con portal de internet ni local comercial.



DOMICILIOS

Ninguna de las cuatro empresas cuenta con establecimiento comercial ni portal de internet. Los domicilios registrados ante el Gobierno son de casas particulares.

GLS CONSTRUCTORA.

De acuerdo al acta constitutiva de la empresa, Sergio Alonzo Castro Acosta, quien es su principal accionista, registra como dirección fiscal la avenida Poseidón número 2438 del Fraccionamiento Canaco de la ciudad de Culiacán, Sinaloa.

En contratos de obra pública bajo la modalidad de invitación a cuando menos tres personas registra como dirección la calle Vesubio 3091 del Fraccionamiento Rincón del Humaya, tales son los casos de las invitaciones AYT-LOPEX-15-CI/ID y AYT-LOPES-15-CI/ID-43 (ANEXO XXXVII).



Este domicilio tampoco fue ubicado y la empresa no tiene portal de internet ni local comercial en Sinaloa.

ALISER CONSTRUCCIONES S.A. DE C.V.

Esta empresa señala como dirección fiscal la calle Antonio Topete número 3129 de la colonia Infonavit Humaya de Culiacán, Sinaloa, C.P. 80020. (ANEXO XXXVIII).



En un documento oficial señala como dirección fiscal la misma casa del fraccionamiento Canaco que registra INSSA. La empresa tampoco tiene portal de internet ni local comercial (ANEXO XXXIX).

El común denominador de estas cuatro empresas es que carecen de establecimientos comerciales. Lo anterior pese a que a INSSA, la empresa que remodeló la avenida Álvaro Obregón de Culiacán en 2016, le fueron otorgados de 2010 a 2016 un total de 23 contratos por un monto de 298 millones 771 mil 573.48 pesos, tan solo de procedimientos donde hubo participaciones federales.

Tabla VIII. Contratos otorgados a través de CompraNet federal a la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V. de 2010 a 2016 en Sinaloa.

TIPO DE PROCEDIMIENTO	FECHA DE INICIO DEL CONTRATO	MONTO DEL CONTRATO	DESCRIPCION DE LA OBRA	INSTITUCIÓN QUE CONVOCA	UNIDAD COMPRADORA
Licitación Pública	15 de junio del 2010	5'350,888.22	Construcción de pisos firmes	Secretaría de Desarrollo Social.	Delegación Sinaloa
Licitación Pública	25 de junio del 2010	14'967,223.49	Construcción de Museo de la Música Regional en la ciudad y puerto de Mazatlán, Sinaloa.	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas de Sinaloa	Coordinación de Concursos y Seguimiento de Contratos
Adjudicación Directa Federal	22 de marzo del 2011	304,458.55	Servicio de mantenimiento a equipos de aire acondicionado.	Policía Federal	PF-Dirección de Adquisiciones
Invitación a cuando menos 3 personas	19 de diciembre del 2011	3'982,474.46	Construcción de piso firme en varias localidades del Municipio de Culiacán Módulo 1.	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento
Invitación a cuando menos 3 personas	10 de octubre del 2012	2'283,442.25	Construcción de 11,517.67 de m ² de piso firme en Culiacán. Etapa 1.	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento

TIPO DE PROCEDIMIENTO	FECHA DE INICIO DEL CONTRATO	MONTO DEL CONTRATO	DESCRIPCION DE LA OBRA	INSTITUCIÓN QUE CONVOCA	UNIDAD COMPRADORA
Invitación a cuando menos 3 personas	26 de diciembre del 2012	2,060,462.09	Construcción de 10,404.60 de m ² de piso firme de concreto hidráulico en varias localidades del municipio de Navolato.	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento
Invitación a cuando menos 3 personas	26 de diciembre del 2012	1'186,888.94	Obras de mejora para el parque ecológico de Culiacán (av. Carlos Lineo).	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento
Licitación Pública	11 de julio del 2013	3'935,871.59	Remodelación de parque Casa Hogar en colonia "Lic. Benito Juárez".	Ayuntamiento Municipal de Mazatlán	Dirección de Obras Públicas
Adjudicación Directa federal	19 de septiembre del 2013	1'353,448.28	Relleno de deslaves en la carretera e.a. Benito Juárez-Zapotillo, en el km. 3+500 al 3+800, en el municipio de Mocorito, estado de Sinaloa.	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento

TIPO DE PROCEDIMIENTO	FECHA DE INICIO DEL CONTRATO	MONTO DEL CONTRATO	DESCRIPCION DE LA OBRA	INSTITUCIÓN QUE CONVOCA	UNIDAD COMPRADORA
Licitación Pública	1 de octubre del 2013	14'902,910.33	Modernización de la infraestructura hidro-agrícola, mediante el entubamiento del canal sublateral km. 2+860 (diagonal Guasave) izquierdo del canal lateral km. 78+947 derecho del canal principal valle de El Fuerte.	Comisión Nacional del Agua	CONAGUA- Organismo de Cuenca Pacifico Norte
Licitación Pública	5 de diciembre del 2013	1'742,472.89	Parque Las Riberas	Ayuntamiento de Culiacán	Dirección de Obras Públicas Ayuntamiento de Culiacán
Invitación a cuando menos 3 personas	20 de diciembre del 2013	2'022,874.82	Pavimentación en la calle no. 2, entre av. no. 1 y av. no. 5, en la localidad de San Ignacio, municipio de San Ignacio, Sinaloa.	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento
Invitación a cuando menos 3 personas	26 de mayo del 2014	877,432.66	Rehabilitación de campo de futbol de la colonia CNOP.	Ayuntamiento de Culiacán	Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Culiacán
Licitación Pública	3 de octubre del 2014	22'363,137.67	Pavimentación en carretera Chorohui-La 300, en el Municipio de Guasave,	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento

TIPO DE PROCEDIMIENTO	FECHA DE INICIO DEL CONTRATO	MONTO DEL CONTRATO	DESCRIPCION DE LA OBRA	INSTITUCIÓN QUE CONVoca	UNIDAD COMPRADORA
Licitación Pública	6 de octubre del 2014	2'290,638.08	Pavimentación Calle Carlos M. Esquerro de Culiacán	Ayuntamiento de Culiacán	Comisión Municipal de Desarrollo de Centros
Licitación Pública	13 de octubre del 2014	8'355,502.07	Centro Histórico Escobedo	Ayuntamiento de Culiacán	Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Culiacán
Licitación Pública	13 de noviembre del 2014	16'839,317.66	Remodelación de la Casa Cuna Jardín de Culiacán	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento
Licitación Pública	13 de noviembre del 2014	6'368,620.71	Pavimentación de la calle Miguel Castro Godoy, en el Batallón de los Payanes en Angostura	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento
Licitación Pública	24 de noviembre del 2014	5'084,714.08	Cancha de fútbol El Tamarindo	Ayuntamiento de Culiacán	Dirección de Obras Públicas del H. Ayuntamiento de Culiacán
Adjudicación Directa federal	19 de marzo del 2015	101'955,918.10	Construcción de edificio que albergará las instalaciones operativas del Sistema de Justicia Penal, Los Mochis	Gobierno de Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas- Dirección de Control y Seguimiento

TIPO DE PROCEDIMIENTO	FECHA DE INICIO DEL CONTRATO	MONTO DEL CONTRATO	DESCRIPCION DE LA OBRA	INSTITUCIÓN QUE CONVOCA	UNIDAD COMPRADORA
Licitación Pública	10 de octubre del 2015	7'846,006.42	Rehabilitación de Centro Histórico de la calle Cristóbal Colón de Culiacán	Ayuntamiento de Culiacán	Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Culiacán
Licitación Pública	30 de diciembre del 2015	64'347,022.45	Avenida Álvaro obregón	Ayuntamiento de Culiacán	Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Culiacán
Licitación Pública	6 de julio del 2016	8'349,847.67	Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario en la colonia Unión Antorchista.	Ayuntamiento de Culiacán	Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán
TOTAL		298'771,573.48			

*Cifras en miles y en millones de pesos (sin IVA). Fuente: contratobook.org

Los accionistas de INSSA están además vinculados a una decena de empresas más⁸ y en cuatro de las cuales se concentraron la mayoría de los contratos que por adjudicación directa les otorgó el Municipio de Culiacán durante el primer semestre del 2016.

8 Edificaciones C y C (constituida en 2006); Construcción Integrada de México (2006); Casas Confiables del Noroeste S.A de C.V (2014); Unión de Socios de la Industria de la Construcción S.A de C.V (2006); Materiales Culiacancito (2011); Pretensados Cofesa (2013); Kizuku (2014); ASRIO Constructora (2014); Aliser Construcciones; Sergio Alonzo Castro Acosta S.A. de CV; GLS Constructora.

Tabla vi. Número de contratos por adjudicación directa que otorgó el Ayuntamiento de Culiacán durante el primer semestre del 2016 a cuatro empresas cuyos accionistas son los mismos que los de INSSA, la empresa que remodeló la avenida Álvaro Obregón de Culiacán.

	EMPRESA	NO. DE CONTRATOS RECIBIDOS	PORCENTAJE
1 EMPRESA	ALISER CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.	19	10.67
1 EMPRESA	ING. SERGIO ALONZO CASTRO ACOSTA	15	8.43
1 EMPRESA	GLS CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V.	14	7.87
1 EMPRESA	INGENIERÍA DE NEGOCIOS SOSTENIBLES, S.A. DE C.V	11	6.18
2 EMPRESAS	CARLOS ANTONIO LUEVANO MONTOYA / ING. JOSÉ CARLOS AGUILAR MONTOYA	6	3.37
4 EMPRESAS	MARÍA DE LOS ÁNGELES MURILLO YÁÑEZ / C. JESÚS FRANCISCO SOTO VALENCIA / OBRAS DE CREACIÓN, S.A. DE C.V. / 19 M SOMOS, S.A. DE C.V.	5	2.81
5 EMPRESAS	ELÉCTRICA AGUILAR, S.A. DE C.V. / ARQ. JUAN CARLOS HERNÁNDEZ BERMUDEZ/ LIC. FABIÁN ZAMORA PEÑA / CARMOK, S.A. DE C.V. / INFRAESTRUCTURA Y SUPERVISIÓN INTEGRAL, S.A. DE C.V.	5	2.81
4 EMPRESAS	A.DE C. CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V./ INFRAESTRUCTURA Y SUPERVISIÓN INTEGRAL, S.A. DE C.V./ING. NORMANDO PEÑUELAS LEÓN/OBRAS Y SERVICIOS DEL RÍO	3	1.69

EMPRESA	NO. DE CONTRATOS RECIBIDOS	PORCENTAJE
<p>12 EMPRESAS</p>	<p>PROYECTOS ELECTROHIDRÁULICOS, S.A. DE C.V./BACHEPAC, S.A. DE C.V./ ELEUTERIO MURILLO MILLÁN/GEODEMEX, S.A. DE C.V./ING. AARÓN ALBERTO FRAGOZO GUTIÉRREZ/CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS HIDRÁULICAS HZR, S.A. DE C.V./CONSTRUCTORA CACUMA, S.A. DE C.V./CONSTRUCTORA PIGALI, S.A. DE C.V./ DESARROLLOS URBANOS DE CULIACÁN, S.A. DE C.V./ING. JUAN CARLOS LÓPEZ AGUIRRE/KAROLO CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V./LIC. LUCÍA BISBARDIS YÁÑEZ.</p>	<p>2 1.12</p>
<p>29 EMPRESAS</p>	<p>ARQ. JERÓNIMO LLANES GONZÁLEZ CONSTRUCTORA EL TRES, S.A. DE C.V. EXCAVACIONES Y CONSTRUCCIONES DE MÉXICO, S.A. DE C.V. ING. CRUZ MONTES ALBESTRAIN ING. OMAR NOÉ ROSALES TERÁN LUZ ANGÉLICA MARTÍNEZ MONTOYA NOVLEZ CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V. CONSTRUCTORA CESECO, S.A. DE C.V. DANIRA ROXINA MURILLO YÁÑEZ INFRAESTRUCTURA URBANA DE SINALOA, S.A. DE C.V. ING. FRANCISCO JOEL FLORES CHÁVEZ ING. JORGE TOALA BOJÓRQUEZ ING. JOSÉ RAMÓN SATO URAGA ING. MARIO TOSTADO BOJÓRQUEZ ING. SERGIO CASTRO ANGULO PROYECTOS Y DESARROLLOS CONSTRUCTIVOS, S.A. DE C.V. C. LUIS JAEN ZAZUETA JACOBO C. LUZ ANGÉLICA MARTÍNEZ MONTOYA CABSINGH CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V. COMERCIALIZADORA CLN, S.A. DE C.V. CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS GUSSEY, S.A. DE C.V. DAZO CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V. EKC CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V. GRUPO CONSTRUCTORA SECOPA, S.A. DE C.V. GRUTECVER, S.A. DE C.V. 1 ING. HÉCTOR ALEJANDRO MUÑOZ AGUAYO. JAVIED CONSTRUCCIONES Y URBANIZACIONES, S.A. DE C.V. MEZQUITILLO CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V. PROCOPSA, S.A. DE C.V. SINARD CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V. SOLUJET CONSTRUCCIÓN, S.A. DE C.V.</p>	<p>1 0.56</p>
<p>TOTAL 178</p>		

CONCLUSIÓN

[TERCERA PARTE]

Ingeniería de Negocios Sostenibles S.A. de C.V. forma parte de una red de empresas cuyos accionistas son los mismos y compiten entre sí en proceso de contratación pública en Sinaloa.

Cuatro de ellas concentraron el 33.15% de los contratos que el Ayuntamiento de Culiacán otorgó mediante el mecanismo de adjudicación directa durante el primer semestre del 2016.

Tan solo en un mayo del 2016, el Municipio pagó la cantidad de 12 millones 134 mil 198.34 pesos por contratos de obra pública a empresas cuyos accionistas son los mismos que en INSSA, la empresa que remodeló la avenida Álvaro Obregón de Culiacán para activar el par vial.

Ninguna de estas empresas tiene oficina formal ni portal de internet, y sus domicilios fiscales son casas habitación donde no hay indicios de actividad empresarial.

Lo anterior pese a que, tan solo la empresa INSSA, recibió de 2010 a 2016 la cantidad de 298 millones 771 mil 573.48 pesos por diversos contratos que se concursaron a través de CompraNet porque hubo participaciones federales.

Entre abril y mayo del 2015, el Ayuntamiento de Culiacán concursó obras mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, invitando a empresas cuyos accionistas son los mismos, limitando con ello la libre competencia, concurrencia y competencia económica.

4.

EL DIFÍCIL CAMINO A LA TRANSPARENCIA.

Los principales obstáculos para el acceso a la información pública sobre el proyecto.

En este apartado compartimos un breve resumen que refleja la experiencia que tuvimos con el ejercicio del derecho de acceso a la información, a través de las solicitudes de información que presentamos vía Infomex para conocer y entender el ciclo completo de la obra de remodelación de la avenida Álvaro Obregón, desde su planeación, hasta su finiquito y evaluación.

Como primer paso, y como ya lo expusimos en el apartado Metodología de este cuadernillo, ingresamos un total de 85 solicitudes de información de marzo del 2016 a mayo del 2017 dirigidas a ocho entidades públicas: Ayuntamiento de Culiacán; Cámara de Diputados; Secretaría General del Gobierno de Sinaloa; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (IMPLAN); Universidad Autónoma de Nuevo León; Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de Sinaloa; y Secretaría de

Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno de Sinaloa.

El proceso de acceso a la información para realizar esta investigación se prolongó 14 meses. De las 85 solicitudes, 17 fueron respondidas insatisfactoriamente en el primer intento, pero la información de cinco de ellas fue entregada más tarde. El resto, 68 solicitudes, fueron respondidas satisfactoriamente en la primera solicitud.

De esas 17 solicitudes, 10 fueron declaradas inexistentes y en cinco casos presentamos recursos en contra de la entidad pública con el fin de obtener la información negada. Solo una solicitud terminó con la entrega de la información completa y fue la que requirió la relación de los precios de referencia que dio INSSA al Ayuntamiento de Culiacán. Sin embargo, esta información fue posible conseguirla hasta después de haber presentado un recurso de inconformidad contra el Ayuntamiento.

Tabla VII. Relación de solicitudes presentadas vía Infomex sobre el proyecto y sus respuestas.

CONCEPTO	NÚMERO
Número total de solicitudes.	85
Número de solicitudes respondidas satisfactoriamente desde el primer intento.	68
Número de solicitudes respondidas insatisfactoriamente en el primer intento.	17
Número de solicitudes declaradas inexistentes.	10
Número de solicitudes declaradas reservadas.	1

Las 85 solicitudes fueron presentadas con el fin de tener acceso a información pública que no estuvo disponible en el apartado de Transparencia del portal del Ayuntamiento de Culiacán momento de esta investigación.



RESERVAN TABULADOR DE PRECIOS UNITARIOS

El Ayuntamiento de Culiacán declaró reservado el tabulador general de precios unitarios para valuar el costo presupuestal de los proyectos de las obras a realizar, información solicitada vía Infomex bajo el folio 309816 el día 15 de junio (*ANEXO XL*).

A partir de la reserva, el 1 de julio presentamos un recurso contra el Ayuntamiento (folio RR00009516) para lograr acceder a la información.

El caso fue resuelto por la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública (CEAIP) el 12 de septiembre, revocando la negativa del Ayuntamiento de Culiacán (*ANEXO XLI*) y ordenando al Municipio entregar la información solicitada. La Comisión le otorgó plazo de cinco días hábiles para la entrega. A pesar de ese ordenamiento, el Ayuntamiento hizo caso omiso y no dio acceso al tabular de precios unitarios.

El tabulador general de precios unitarios es un instrumento de referencia para valuar el costo presupuestal de los proyectos de una obra por realizar, de acuerdo a las condiciones de la obra, las especificaciones que rigen en el lugar de los trabajos, así como la normatividad vigente y los términos de referencia.

Este documento es público en algunas entidades del país como la Ciudad de México y Morelos.

Pese a que la mayoría de las solicitudes fueron respondidas satisfactoriamente, enfrentamos obstáculos para el acceso a documentos fundamentales para conocer la obra, sobre todo los relacionados a la ejecución del gasto.

Los siguientes son los casos más significativos de este proceso:



COBRAN DISCO COMPACTO Y ENTREGAN INFORMACIÓN ILEGIBLE SOBRE AMPLIACIÓN DE METAS

El Ayuntamiento de Culiacán pidió 9 pesos por el disco compacto que contendría la información solicitada sobre la "ampliación de metas", documento al que hace referencia el Convenio Modificatorio firmado entre el Municipio y la contratista tres días después de firmar el contrato para la obra.

Tras hacer el pago de la información en la ventanilla de pagos de servicios del Ayuntamiento, éste entregó la información en un disco que contenía documentos en formato ilegible (escaneo de baja calidad).

Una vez solicitada la corrección, el Ayuntamiento la entregó en buena calidad (solicitud vía Infomex con folio 960116 del 26 de octubre).



SOLICITAN PAGO Y PROLONGAN DOS MESES LA ENTREGA DE LAS PROPUESTAS ECONÓMICAS

El 9 de junio solicitamos a la Dirección de Obras Públicas municipal acceso a las propuestas económicas presentadas por las empresas que participaron en la convocatoria para la remodelación de la avenida Álvaro Obregón.

El Ayuntamiento de Culiacán respondió el 14 de junio que sí daría acceso a la información, pero que debíamos pagar 721 pesos por las copias de los documentos, pues no estaban digitalizados.

El pago se hizo el 16 de junio y fue hasta el día 29 de agosto, 73 días naturales después, que cumplieron con la entrega de la información.



DECLARAN INEXISTENTES COMPROBANTES DE GASTOS DE INSSA

El 16 de junio solicitamos al Ayuntamiento de Culiacán la relación de todos y cada uno de los gastos realizados por la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles que soportan las facturas 649 y 691 pagadas por las cantidades de 20 millones 949 mil 277.71 pesos y de 22 millones 392 mil 763.81 pesos, respectivamente.

El 29 de junio el Ayuntamiento declaró inexistente la información solicitada (folios 0031916 y 00312016), por lo que el 1 de julio presentamos dos recursos en su contra, uno por cada negativa, ante la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.

A partir del 24 de agosto que la Comisión admitió los recursos inició un proceso de desahogo de pruebas que se prolongó casi dos meses.

Las organizaciones civiles alegamos que el Municipio debía contar con documentos que sustentan que la contratista gastó el recurso pagado en conceptos vinculados a la obra, mientras que el Municipio argumentó lo contrario.

Uno de los casos concluyó el 28 de noviembre, 146 días naturales después de ser admitido el recurso en su contra, con una resolución del órgano estatal de transparencia donde da por válida la entrega de las "Estimaciones" como documentos probatorios del gasto de la empresa INSSA (ANEXO XLII).

Las estimaciones, sin embargo, no son documentos probatorios de gastos de la contratista, sino una relación de conceptos ejecutados que deben ser pagados por quien contrata la obra, en este caso, el Ayuntamiento.



COBRAN POR DISCO COMPACTO Y ENTREGAN INFORMACIÓN INCOMPLETA DE ESTIMACIONES

El 21 de octubre solicitamos las estimaciones generadas durante la ejecución de la obra con el objetivo de conocer los conceptos que fueron finalmente pagados por el Ayuntamiento.

El 7 de noviembre el Gobierno municipal respondió que debíamos pagar 9 pesos por un disco compacto, lo cuales se pagaron en la ventanilla de pago de servicios el 9 de noviembre siguiente.

La información entregada en el disco venía incompleta y desordenada, en seis CD's diferentes. Tras haberlos solicitado nuevamente, fue entre el 23 y el 29 de noviembre cuando recibimos la información de cuatro estimaciones:

- 23 de noviembre: 2 CD's con una estimación.

- 25 de noviembre: 3 CD's con dos estimaciones.

- 29 de noviembre: 1 CD con una estimación. Al realizar una revisión exhaustiva de los archivos, confirmamos que las fichas de los análisis de precios unitarios venían incompletas.



ENTREGAN INFORME INCOMPLETO; OMITEN PRECIOS UNITARIOS E IMPORTES PAGADOS DE 235 TRABAJOS EXTRAORDINARIOS

A través de una solicitud de información vía Infomex, el Ayuntamiento de Culiacán entregó una relación de conceptos para trabajos extraordinarios que está solicitando ejecutar a la empresa INSSA, pero omite la información sobre precios unitarios e importes (*ANEXO XLIII*).

El documento contiene 235 conceptos incompletos. Algunos de estos se refieren a trabajos de suministro y colocación de cajas de válvulas, contramarco doble, pozo de visita tipo común, retiro de carpeta asfáltica, e incluso a pavimento de 22 centímetros de espesor.



Como se puede apreciar, el Ayuntamiento de Culiacán se resistió a transparentar información esencial para conocer el ejercicio del gasto de la obra con precisión.

Además declaró inexistentes los documentos a través de los cuales puede sustentarse el gasto que la empresa hizo a partir de los dos primeros pagos que se le hicieron por la cantidad de 43 millones 342 mil 041.52 pesos, bajo el argumento de que esa es "información interna de la empresa" (ANEXO XLIV).

También declaró inexistente el dictamen técnico que justificó los cambios a cada una de las especificaciones de la obra de remodelación de la avenida Álvaro Obregón.

El 11 de julio del 2016 y pese a que ya había concluido la obra (abril), el Municipio respondió declarando inexistentes las copias solicitadas vía Infomex, del acta de terminación de la obra y del acta de su recepción física.

El Municipio declaró reservado el tabulador general de precios unitarios, sin haber justificado tal reserva, y entregó incompleta la información sobre los precios de referencia aplicados por la empresa INSSA en la obra.

Tabla VIII. Seis casos cuyo ejercicio del derecho de acceso a la información limitó el Ayuntamiento de Culiacán.

SOLICITUD	QUÉ RESPONDIÓ
<p>Solicito la relación de todos y cada uno de los gastos realizados por la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles y que sustentan la cantidad de 22,392,763.81 millones de pesos correspondientes a la factura INSSA 691 emitida por el Ayuntamiento de Culiacán, relativos a la obra la avenida Álvaro Obregón (tramo bulevar Niños Héroes-bulevar Gabriel Leyva Solano) en el municipio de Culiacán, Sinaloa.</p>	<p>Inexistente Porque corresponde a información interna de la empresa.</p>
<p>Solicito la relación de todos y cada uno de los gastos realizados por la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles, y que sustentan la cantidad de 20,949,277.71 millones de pesos correspondientes a la factura INSSA 694 emitida por el Ayuntamiento de Culiacán, relativos a la obra la avenida Álvaro Obregón (tramo bulevar Niños Héroes-bulevar Gabriel Leyva Solano) en el municipio de Culiacán, Sinaloa.</p>	<p>Inexistente Porque corresponde a información interna de la empresa.</p>
<p>Solicito copia del tabular general de precios unitarios para valuar el costo presupuestal de los proyectos de obras a realizar, de los últimos doce meses (de junio del 2015 a junio del 2015).</p>	<p>No se proporciona porque la información es reservada.</p>
<p>Solicito me proporcione la relación de los precios de referencia que dio la empresa Ingeniería de Negocios Sostenibles SA de CV para la construcción de la obra Par vial la avenida Álvaro Obregón- Aquiles Serdán.</p>	<p>Enviaron información incompleta.</p>
<p>Solicito se me proporcione el dictamen técnico que justificó los cambios a cada una de las especificaciones de la obra de remodelación la avenida Álvaro Obregón tramo niños héroes Gabriel- Leyva Solano.</p>	<p>Inexistente</p>

El 9 de abril de 2016, el Ayuntamiento de Culiacán informó a través de su portal oficial que, con una inversión de 87 millones de pesos, el par vial se ponía en marcha⁹ 20 días antes de lo planeado.

Respecto a la solicitud vía Infomex que requirió el catálogo de precios unitarios, el Ayuntamiento de Culiacán omitió el apartado de documentación que correspondían a las luminarias.

⁹ Nota: “Puesta en marcha del par vial de Culiacán y remodelación de la avenida Álvaro Obregón”, <http://culiacan.gob.mx/trabajando-por-culiacan/puesta-en-marcha-del-par-vial-de-culiacan-y-remodelacion-de-la-avenida-alvaro-obregon/>

CONCLUSIONES FINALES

En la remodelación de la avenida Álvaro Obregón que activó el par vial de Culiacán en abril del 2016 se infringieron diversas leyes que regulan los procedimientos de contratación e implementación de obra pública.

La obra no estaba contemplada en el Plan Municipal de Desarrollo ni en los programas operativos anuales de los últimos tres años: 2014, 2015 y 2016.

Durante el proceso de contratación, el Ayuntamiento de Culiacán infringió la Ley de Obras Públicas en cuatro de seis etapas. El proyecto de convocatoria, la convocatoria, la visita al sitio de la obra y el acto de presentación y apertura de propuestas se implementaron en menor tiempo del que establece la ley.

Tres días después de firmar el contrato, el Ayuntamiento y la contratista, INSSA, acuerdan modificar el proyecto eliminando y/o reduciendo unidades significativas de conceptos tales como bancas, estacionamientos para bicicletas, señales para discapacitados y ciclistas, arbustos y pastos.

Además, cambian las características de la obra sin justificación técnica: aumentan de 20 a 22 el espesor del pavimento, aumentan de 45 a 48 la resistencia del concreto, e incrementan considerablemente los costos en mano de obra, renta de maquinaria y acarreo de materiales producto de excavaciones, entre otros.

Tres días después de emitir el fallo a favor de INSSA y el mismo día en que firman el contrato sobre la base de precios unitarios, el Municipio autoriza un importe por encima del contrato del 16.44%, es decir, de 12'270,453.96 pesos. La obra pasó de 74'642,546.04 a 86'913,000 de pesos.

Aunque este incremento estuvo dentro del rango que permite la Ley (de acuerdo al artículo 59 de la Ley de Obras Públicas el importe de una obra puede aumentar hasta el 25%), el Municipio autorizó cambios sustanciales que no fueron considerados en el concurso, lo cual obligó a pagar al final un importe extraordinario por la cantidad de 56'471,038 pesos. Lo anterior representa un 81.55% respecto al costo original de la obra.

267 de los 408 conceptos pagados por el Ayuntamiento a INSSA no estaban considerados en el concurso, esto representan un 65.4% de conceptos modificados.

A través de una investigación de precios de mercado identificamos que el Municipio pago sobrepagos por el orden de los 865,473.07 pesos, es decir, de un 35%.

Los sobrepagos se ubicaron en la renta de la pavimentadora de cimbra deslizante y de la máquina texturizadora, así como en los pagos por m³ de concreto premezclado.

Al investigar a la empresa INSSA, encontramos que forma parte de una red de empresas favorecidas por el Gobierno que participan simultáneamente en procedimientos de contratación. A pesar de ser empresas de los mismos dueños, el Ayuntamiento de Culiacán y el Gobierno de Si-

naloa los invitaron a participar en procedimientos de contratación bajo la modalidad de invitación a cuando menos tres personas.

Al verificar la existencia de esas empresas, encontramos que pese a haber recibido del 2010 a 2016 diversos contratos de obra por una suma de casi 300 millones de pesos, ninguna cuenta con establecimiento comercial formal ni página de internet.

La remodelación de la avenida Álvaro Obregón fue una obra pública cuya licitación fue de carácter nacional, y se ejecutó de enero a abril del 2016 con recursos federalizados, del estado y del municipio.

La mitad del costo final de la obra, exactamente 43 millones 342 mil 041.52 pesos, fueron aportados por la Federación y el resto, de acuerdo al Ayuntamiento, fue aportación del Estado y Municipio.



RECOMENDACIONES

A partir de la investigación elaborada por las organizaciones civiles Iniciativa Sinaloa y MIUAS, hacemos las siguientes recomendaciones a las autoridades competentes.

AL GOBIERNO ESTATAL Y A LOS AYUNTAMIENTOS

A implementar mecanismos eficaces de vigilancia ciudadana y transparencia para el ciclo completo de cada obra pública, que acoten de manera clara los espacios para la corrupción que actualmente existen.

A LA AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO, LA SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO DE SINALOA, Y LA OFICINA DE LA SÍNDICO PROCURADORA DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN.

A investigar y a sancionar de manera oficiosa a quien resulte responsable por todos y cada uno de los casos en los que el Municipio de Culiacán infringió leyes y reglamentos durante las etapas de planeación, programación, presupuestación, contratación y ejecución de la obra de remodelación de la avenida Álvaro Obregón de Culiacán que activó el par vial.

AL CONGRESO DE SINALOA Y A LA COMISIÓN ESTATAL PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

A incorporar a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Sinaloa, como obligaciones de transparencia mínima de oficio los siguientes documentos, fundamentales para asegurar concursos justos y competitivos:

1. Las propuestas técnicas y económicas de todas y cada una de las empresas que participan en un proceso de contratación, cualquiera que sea la modalidad (licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, y adjudicación directa).
2. El tabular de precios. Este documento de referencia para valuar el costo de un proyecto de obra pública.
3. La relación de conceptos e importes a través de los cuales la contratista comprueba el gasto por cada uno de los pagos realizados por una entidad pública.
4. Las estimaciones. Documento a través del cual la entidad pública registra todos y cada uno de los conceptos ejecutados por la contratista, con sus respectivos importes y precios unitarios.

ANEXOS

Ponemos a su disposición en el siguiente enlace cada uno de los documentos a los que hacemos referencia como “Anexos” en esta investigación:

<https://drive.google.com/drive/folders/0B5x-NVhg8C2RWHRLYU1Zb25sTkE>





miuasinaloa.ac@gmail.com
miuasinaloa.org

contacto@iniciativasinaloa.org.mx
iniciativasinaloa.org.mx