

Secretaría de Comunicaciones y Transportes**Pagos de Compromisos Pactados del PPS Tramo Carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-09100-02-0383

DE-034

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera, los pagos efectuados y los compromisos asumidos por su construcción y operación; verificar los mecanismos de supervisión y que los recursos destinados al mismo, se ejercieron, contabilizaron y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con el contrato y la normativa.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	174,086.2
Muestra Auditada	174,086.2
Representatividad de la Muestra	100.0%

El universo se integró por 174,086.2 miles de pesos, recursos devengados por los pagos que efectuó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) al concesionario (inversionista proveedor) del Proyecto para Prestación de Servicios (PPS) tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho.

La muestra por 174,086.2 miles de pesos equivale al 100.0% del universo.

Antecedentes

- A. Ante las importantes necesidades de recursos que demanda la construcción y modernización de las carreteras federales y la imposibilidad de atenderlas directamente con recursos que le autoriza la Cámara de Diputados vía el Presupuesto de Egresos de la Federación, desde finales de los 80, el Ejecutivo Federal ha venido promoviendo ante inversionistas privados concesiones para administrar, operar y explotar carreteras federales, mediante su participación en esquemas de financiamiento extra-presupuestales de inversión en obra pública, que les permitan recuperar su inversión en el largo plazo y obtener una rentabilidad por el capital invertido.
- B. No obstante haber surgido la figura de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) desde 2002, no fue sino hasta la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, cuando con base en la ley, se reguló este esquema de financiamiento para el Gobierno Federal para la realización de obras públicas y la prestación de servicios, específicamente en el artículo 50 de ese ordenamiento, se estableció que para el desarrollo de este tipo de proyectos, las dependencias se sujetarían al procedimiento de

autorización que estableciera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en los términos del Reglamento de esa ley y de las disposiciones generales aplicables, con lo que se otorgó a esta última dependencia, la responsabilidad de la emisión de la normativa, autorización y coordinación de la contratación de los PPS.

- C. En 2007, ante la necesidad de construir el tramo carretero Nuevo Necaxa-Tihuatlán, ubicado en los estados de Puebla y Veracruz, con una longitud de 84.782 km, y no contar con la aprobación de recursos presupuestales por parte de la Cámara de Diputados, la SCT determinó realizar dicha obra pública mediante la utilización de un esquema de financiamiento extra-presupuestal consistente en:
- La emisión y otorgamiento de un sólo título de concesión conformado por dos subtramos:
 - Nuevo Necaxa-Ávila Camacho de 36.646 km.
 - Ávila Camacho-Tihuatlán de 48.136 km.
 - La instrumentación de un esquema combinado de concesión y prestación de servicios, cuyas principales características fueron las siguientes:
 - Para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, el otorgamiento de la concesión fue para construir, operar, mantener y conservar dicho tramo, y la suscripción simultánea y vinculada, de un contrato para prestación de servicios.
 - El tramo carretero Ávila Camacho-Tihuatlán se construyó por la SCT mediante el otorgamiento de una concesión a un inversionista particular, para administrar, operar, conservar y explotar dicho tramo carretero bajo la especificación de autopista de cuota, haciéndose cargo, previamente, como contraprestación en especie, del financiamiento y construcción del tramo carretero, en los términos y plazos que la SCT le especificó para la realización de esa obra pública. Es importante aclarar que el financiamiento y construcción del tramo carretero de cuota Ávila Camacho-Tihuatlán no formó parte de esta auditoría.
- D. Como contraprestación al esquema de financiamiento pactado y sin ser considerado como parte de la deuda pública, el Gobierno Federal se comprometió a pagarle al inversionista proveedor, una vez concluidas las obras, a partir de la expedición del certificado de inicio de operaciones (septiembre de 2014) y hasta el término de la concesión (agosto de 2037) las remuneraciones trimestrales antes mencionadas, así como a:
- Incorporar dichas obligaciones anualmente en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que el Ejecutivo Federal somete a la consideración de la Cámara de Diputados, en el Ramo de la SCT, una vez concluida la modernización de la carretera.
 - Revisar el pago por efectuar al inversionista proveedor, en función de la disponibilidad, el nivel y la calidad de los servicios proporcionados que se incorporaron como parte del contrato, y que le permitirán liquidar a éste el financiamiento que le otorgó.

En conclusión, aun cuando los costos de construcción, operación, conservación y mantenimiento de la carretera federal Nuevo Necaxa-Ávila Camacho deberían ser

prácticamente los mismos que los que incurriría la SCT de efectuarlos directamente con cargo a su presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, la diferencia fundamental resultó en la forma en que el Gobierno Federal obtuvo un tipo de financiamiento extra-presupuestal que le produjo obligaciones de pago a largo plazo, no reconocidas como deuda pública, para realizar (i) la obra pública necesaria para la construcción de dicha carretera y (ii) la operación, conservación y mantenimiento de la misma, por un periodo de 30 años.

Como sucedió en la práctica, al haberse celebrado un contrato PPS a largo plazo con el inversionista proveedor, con las características antes descritas, se han tenido las implicaciones siguientes:

- Los pagos que la SCT efectuará trimestralmente durante la vigencia del contrato a partir de la emisión del certificado de inicio de operaciones, se registrarán únicamente como un gasto corriente en el PEF (partida 33902 “Proyectos para prestación de servicios”), pago con el cual liquida parcial y periódicamente el financiamiento que el inversionista proveedor le proporcionó y le estará proporcionando por la construcción de la carretera y la prestación de los servicios de administración, mantenimiento y operación de la misma; erogaciones correspondientes al esquema de financiamiento pactado, que no se registran como pagos de deuda pública, aun cuando se tienen los elementos de exigibilidad similares a una línea de crédito y constituyen obligaciones de pago ineludibles para el Gobierno Federal.
- No se distingue qué parte de cada pago, efectivamente corresponde a la inversión en construcción (obra pública) y cuál a los gastos de operación, conservación y mantenimiento de la carretera (gasto corriente).
- La participación de la Cámara de Diputados se limita únicamente a autorizar el monto de gasto que el Ejecutivo Federal incluye anualmente en el Proyecto del PEF mediante la partida 33902 “Proyectos para prestación de servicios”, ya que la decisión sobre su contratación y alcances queda exclusivamente en el ámbito del Ejecutivo Federal, situación que no ocurriría si la construcción, conservación y mantenimiento de ese mismo tramo carretero se realizara bajo el mecanismo de aprobación, presupuestación, ejercicio, control, transparencia y rendición de cuentas del gasto público federal.

Resultados

1. Contrato y convenios modificatorios del PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho

1. En junio de 2007, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) emitió el fallo de un concurso público internacional, con el cual el Gobierno Federal, por conducto de esa dependencia, otorgaría una concesión por 30 años a favor del consorcio ganador integrado por las empresas Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V., Controladora de Operaciones de Infraestructura, S.A. de C.V., y FCC Construcción, S.A., las cuales a su vez, constituyeron la sociedad de propósito específico Concesionaria Autovía Necaxa-Tihuatlán, S.A. de C.V. (inversionista proveedor); dicha concesión tendría por objeto:

- i. Construir, operar, mantener y conservar el tramo carretero libre de peaje Nuevo Necaxa-Ávila Camacho de 36.646 km de longitud.
 - ii. Explotar, operar, mantener y conservar el tramo carretero Ávila Camacho-Tihuatlán de 48.136 km de longitud.
 - iii. El otorgamiento al inversionista proveedor de un Contrato para Prestación de Servicios de Largo Plazo para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (Contrato PPS).
2. En agosto de 2007, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SCT, realizó las acciones siguientes:
- a) Otorgó al inversionista proveedor el título de concesión, el cual incluía la construcción, operación, conservación y mantenimiento del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho.
 - b) Suscribió con el inversionista proveedor el Contrato PPS, en el cual el inversionista proveedor se comprometió a realizar las acciones siguientes:
 - Prestar los servicios de operación, mantenimiento y conservación de la carretera, así como de sus entronques.
 - Aportar los recursos financieros necesarios y requeridos para la prestación del Servicio de Capacidad Carretera (SCC) y el desempeño de las actividades que se derivaran del contrato, asumiendo la totalidad de los gastos.
 - Proporcionar la disponibilidad carretera a la SCT para el tránsito de los vehículos y la seguridad para sus usuarios.
 - Realizar la reversión del tramo carretero, incluyendo los bienes afectos al mismo, una vez concluido el contrato y el plazo de la concesión.
- Por su parte la SCT, de acuerdo con el Contrato PPS, se comprometió a realizar pagos trimestrales al inversionista proveedor con cargo al presupuesto que le autorizara anualmente la Cámara de Diputados, conforme a lo siguiente:
- i. Pagos por anticipos del PPS. Considerados para la etapa de construcción por un periodo máximo de cuatro años, equivalentes al 20.0% del costo total de la construcción de la obra.
 - ii. Pago neto. Importe integrado por el cálculo de la remuneración por disponibilidad, menos las deducciones que la SCT llegara a aplicar al inversionista proveedor respecto del SCC proporcionado.
3. Se constató que, a partir de las proyecciones financieras proporcionadas por el inversionista proveedor, anexas al soporte documental de la propuesta técnica y económica, la SCT estimó el importe total inicial de los pagos por efectuar durante la vigencia del contrato que ascendería a 11,237,500.0 miles de pesos a precios constantes y 25,284,973.1 miles de pesos a precios corrientes, ambos determinados como ingresos para el inversionista proveedor, por recursos del PPS a obtener como pago por parte de esa dependencia, los cuales representaron 2,255,520.0 miles de pesos a Valor Presente Neto.

4. En octubre de 2013 se suscribió un convenio modificatorio del Contrato PPS, con objeto de restablecer las condiciones económicas, técnicas y operativas en que se otorgó la concesión y adjudicado el contrato, bajo las justificaciones siguientes:
- Existencia de eventos coyunturales de índole económica y geopolítica que afectaron el desempeño de la economía mundial, como fue la crisis inmobiliaria de Estados Unidos en 2008, que en el caso de México se vio reflejada en la depreciación del peso frente al dólar, principalmente, afectando la importación de mercancías para realizar procesos productivos, lo que incrementó los costos.
 - El hecho de que los ingresos del inversionista proveedor fueran en pesos, mientras que algunos de sus egresos lo serían en dólares.
 - Que un alto porcentaje de materiales utilizados por el inversionista proveedor para la construcción, conservación, operación y mantenimiento del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, son productos derivados del petróleo, el cual responde a fluctuaciones del mercado por la oferta y demanda existente.
 - El modelo de costos proyectado por el inversionista proveedor a la firma del Contrato PPS se vio rebasado por el aumento en los precios del petróleo.

Con base en lo anterior, y previa opinión de la Secretaría de la Función Pública, dependencia que consideró viable, desde el punto de vista normativo, realizar la modificación del Contrato PPS, se determinó que los incrementos registrados en los costos de los insumos para la construcción del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, derivaron de situaciones ajenas a la responsabilidad de las partes, toda vez que cambiaron de manera significativa después de que la proveedora presentó su oferta económica, por lo que la SCT acordó con el inversionista proveedor la procedencia del pago por el incremento de los insumos del valor de la construcción, y costos de operación, conservación y mantenimiento por 249,965.3 miles de pesos, el cual se realizó y registró en la Cuenta Pública 2013.

5. La operación, mantenimiento y conservación de la vía concesionada empezaría con el aviso de terminación total de la construcción del tramo carretero, la cual se programó para abril de 2012, sin embargo, existieron reprogramaciones autorizadas por la SCT, por las situaciones siguientes:
- Por una mayor permanencia en la etapa de obra, lo que ocasionó un impacto económico en el proyecto que derivó en un incremento en los costos estimados en 919,000.0 miles de pesos.
 - Por la procedencia en la determinación de casos fortuitos por parte de la SCT, dentro de los cuales se encontraron, entre otros, deslizamientos de talud en el puente San Marcos y derrumbe del portal de entrada a México del “Túnel Xicotepec I” ocurrido en 2011.
 - Por eventos de fuerza mayor, principalmente por descubrimiento de vestigios arqueológicos, fallas geológicas y falta de liberación de derechos de vía, así como la afectación al fondo para contingencias por parte del inversionista proveedor.
 - Por sobrecostos y retrasos en el proyecto por eventos de fuerza mayor ocurridos en el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho.

Lo anterior originó que en mayo de 2013 y abril de 2014, el inversionista proveedor previa solicitud, obtuviera por parte de la SCT autorización para que se reconociera un incremento de los recursos propios invertidos en el proyecto, a fin de cumplir con las obligaciones derivadas del Contrato PPS y financiar parcialmente los sobrecostos y retrasos en la construcción del tramo carretero.

Relacionado con lo anterior, en agosto de 2014, el ingeniero independiente, contratado para verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de los requerimientos técnicos de diseño y construcción de acuerdo con el título de concesión por cubrir con cargo a los recursos del fideicomiso de administración del tramo carretero, notificó al representante designado de la SCT, que el inversionista proveedor había concluido la construcción del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, con excepción de aquellas obras afectadas por los siniestros siguientes:

- Colapso del frente y bóveda del túnel Xicoteppec I, lado izquierdo, con una longitud estimada de 45 metros mientras se realizaban los trabajos de excavación, así como el deslizamiento en la superficie de tres grandes bloques de basalto, por lo que para fines de operación determinaron utilizar el lado derecho del túnel Xicoteppec I de manera bidireccional, acción que permitió el paso en ambos sentidos, en tanto se determinara una solución definitiva (evento notificado en 2012).
- Deslizamiento del lado derecho de la autopista en el sentido a Tuxpan (corte 1.15), lo cual provocó la pérdida total del talud, por lo que se determinó realizar un desvío provisional con el fin de evitar el retraso en el inicio de la operación del tramo carretero, con la reducción de cuatro a dos carriles el área afectada (situación notificada a la SCT por el inversionista proveedor en 2013).
- Grietas visibles en el terraplén 3.16, muro 9, en la superficie de la estructura del pavimento con longitudes y anchos variables, para lo cual se construyó un desvío para dar continuidad a la vía mientras se realizaban maniobras en la zona (situación ocurrida en 2014).

Se constató que los puntos señalados con anterioridad fueron catalogados como obras inconclusas, y la última reprogramación autorizada por la SCT para la apertura del tramo se determinó al 30 de agosto de 2014, y que, el día último de ese mismo mes, el representante designado de la SCT, previa inspección y verificación general de dicho tramo, con la participación de los servidores públicos titulares responsables de esa dependencia, autorizó el inicio de operaciones del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho a partir del primero de septiembre de 2014, con excepción de las obras antes citadas, las cuales, posteriormente, tendrían el tratamiento que al efecto indicara esa misma dependencia en el mecanismo de pago y, sobre las cuales, las partes quedaron a la espera del dictamen correspondiente, por parte de la autoridad competente, que determinaría si esos eventos podrían ser considerados como casos fortuitos o de fuerza mayor o, en su caso, habían sido responsabilidad del inversionista proveedor.

2. Inicio de operación del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho

A fin de verificar que la entrada en operación del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho se efectuó de conformidad con el Contrato para Prestación de Servicios de Largo Plazo para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (Contrato PPS) y el Título de Concesión para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (Título de Concesión), se

solicitaron a la SCT los oficios, las actas y los certificados correspondientes, de cuya revisión y análisis se constató lo siguiente:

- En agosto de 2014, el representante designado de la SCT informó sobre la inspección general de la construcción del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho y destacó que había:
 - Verificado que el inversionista proveedor integró junto con el aviso de terminación total de la construcción del tramo carretero, las garantías de operación, mantenimiento y conservación, las pólizas de seguros, así como la lista de trabajos menores pendientes de realizar, respaldada por el ingeniero independiente, ante lo cual, otorgó la autorización para el inicio de operación del tramo carretero, a partir del 1 de septiembre de 2014.
 - Comunicado que los eventos ocurridos en el “Corte 1.15”, “Túnel Xicotepec I lado izquierdo” y “Terraplén 3.16”, no serían considerados como trabajos menores dentro de los programas de trabajo pendientes y de cierre de carriles, toda vez que, al ser consecuencia de desvíos por una obra incluida, la SCT determinaría, en su momento, la forma en la que serían atendidos.
- En la cláusula octava “Inicio de la prestación del servicio de capacidad carretera” del Contrato PPS, se estableció que, una vez que el inversionista proveedor diera por terminada la construcción total del tramo carretero, y cumpliera con los requisitos señalados en el mismo y en el Título de Concesión, la SCT estaría en posibilidad de emitir la autorización para el inicio de operación del tramo carretero.

Con la revisión de la documentación de los sucesos anteriormente citados, este órgano de fiscalización superior de la Federación verificó lo siguiente:

- El 31 de agosto de 2014, la SCT otorgó al inversionista proveedor autorización para el inicio de operación del tramo carretero, reconociendo y aceptando la existencia de las tres obras inconclusas citadas.
- La SCT realizaría el pago referente a la operación, conservación y mantenimiento por 174,086.2 miles de pesos, acordando con el inversionista proveedor, cubrir en su totalidad el monto requerido, sin aplicar las deducciones por las secciones pendientes en construcción.
- El 13 de febrero de 2015, la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) solicitó a la Dirección General de Servicios Técnicos (DGST), ambas de la SCT, la emisión del dictamen respecto de los supuestos eventos de casos fortuitos (deslizamiento del corte 1.15, derrumbe del Túnel Xicotepec I lado izquierdo y aparición de grietas en el terraplén 3.16).
- El 22 de mayo de 2015, la DGST notificó a la DGDC que, como consecuencia de los resultados y argumentos emitidos en los dictámenes técnicos elaborados por personas morales especialistas que analizaron cada uno de los eventos, así como la opinión del inversionista proveedor, se había concluido que ninguno de los tres eventos tenía el carácter de caso fortuito, toda vez que se responsabilizó de ellos al inversionista proveedor, debido a que se consideró que sí pudo haber previsto dichas situaciones, si hubiesen realizado oportunamente las acciones específicas que requerían cada una de las obras inconclusas.

- En junio de 2015, una vez que se contó con el dictamen respectivo, la SCT informó al inversionista proveedor que procedería a efectuar, la deducción por “no disponibilidad”, en el pago correspondiente a los periodos del cuarto trimestre de 2014, y primero y segundo trimestres de 2015, de las secciones respectivas, al materializarse el supuesto de que, en caso de que los eventos no resultaran dictaminados como casos fortuitos, se aplicarían las deducciones por no disponibilidad en función del tiempo durante el cual la sección no estuvo disponible, así como la retención de pagos subsecuentes, en tanto no se realizaran las acciones definitivas para terminar las obras inconclusas referidas.

Al respecto, como respuesta a la presentación de resultados y observaciones preliminares, la SCT manifestó lo siguiente:

- El inversionista proveedor manifestó su inconformidad a la SCT en relación con el dictamen emitido, debido a que, a su juicio, no valoró apropiadamente los hechos, las razones, consideraciones y soportes documentales que le fueron expuestos y entregados.
- El inversionista proveedor solicitó a la SCT llevar a cabo un procedimiento de conciliación ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) para tratar de resolver las diferencias entre las partes, por lo cual éste se inició mediante acuerdo de fecha 20 de agosto de 2015, con fundamento en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, por los desacuerdos relativos a dichos eventos. La primera reunión conciliatoria se efectuó el 2 de septiembre de 2015.

Este órgano de fiscalización superior de la Federación considera que la SCT autorizó el inicio de operaciones del tramo carretero, con la reserva de la determinación del dictamen que la DGST haría sobre las tres presuntos casos fortuitos invocados por el inversionista proveedor, los cuales fueron desfavorables para este último, el cual se inconformó con la resolución. A octubre de 2015, las tres obras inconclusas se encontraban en proceso de conciliación entre el inversionista proveedor y la SCT ante la SFP.

3. Pagos efectuados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) por la prestación de servicios por parte del inversionista proveedor

Con objeto de verificar que los pagos trimestrales al inversionista proveedor durante 2014, se efectuaron de conformidad con el Contrato para Prestación de Servicios de Largo Plazo para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (Contrato PPS), se revisó la metodología de cálculo y se constató que para el diseño del mecanismo de pago del PPS, se consideró como única fuente de ingreso lo autorizado en el presupuesto de la SCT, toda vez que no se contó con apoyos gubernamentales adicionales.

En el proyecto del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho el mecanismo consideró dos tipos de pago, los cuales deberían realizarse como sigue:

En el periodo de construcción:

Anticipos PPS: Se efectuarían de manera trimestral durante la construcción del tramo, en un periodo máximo de cuatro años, equivalentes al 20.0% del costo de construcción de la obra conforme al importe programado y al avance de la misma en monto de obra construida en el trimestre inmediato anterior.

En el periodo de operación, conservación y mantenimiento:

Pago neto: Sería el precio base determinado en la propuesta económica, el cual se aplicaría para realizar el cálculo del pago a efectuar al inversionista proveedor por la SCT por la prestación del Servicio de Capacidad Carretera (SCC), que se compone de:

- Pago por disponibilidad: Remuneración que el inversionista proveedor recibe por mantener la carretera libre de obstrucciones y en condiciones físicas para su uso seguro. El pago propuesto por el concursante ganador ascendió a 449,500.0 miles de pesos, el cual se ajusta anualmente con el efecto inflacionario.
- Deducciones por no disponibilidad: Cuando alguna sección de la carretera no se encontrara disponible, se consideraría que el servicio no se realizó, razón por la cual se aplicarían las deducciones en función de la naturaleza y magnitud de la causa, por el tiempo en que la SCT no recibió el servicio.

Se constató que los pagos fueron realizados por sección, en virtud de que el tramo carretero se consideró en seis subtramos y, a su vez, subdividido en dos secciones "A" y "B", previo cumplimiento de los requerimientos de capacidad estipulados en el Contrato PPS, y requeridos por la SCT para el pago al inversionista proveedor.

Con el análisis del resumen de pago por disponibilidad, oficios de entrega, facturas, Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), estados de cuenta bancarios, y demás documentación soporte de los pagos por la prestación del servicio, se constató que el inversionista proveedor entregó a la SCT 12 facturas por el servicio prestado en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre al 30 de noviembre de 2014, así como la documentación soporte respectiva. El pago realizado por la SCT ascendió a 174,086.2 miles de pesos, sin aplicar las deducciones de las secciones de los Cortes 1.15 (2A y 2B), Túnel Xicotepéc I lado izquierdo (3B) y Terraplén 3.16 (5A y 5B) sobre las que no había disponibilidad, debido a que se encontraban a la espera de ser dictaminados y poder determinar si éstos serían considerados como eventos de caso fortuito o fuerza mayor o no, ya que, en el primero de los casos, se disminuiría a manera de compensación del pago neto en el periodo que éste se emitiera, conforme el Contrato PPS, y demás leyes aplicables.

Se constató que los pagos realizados por la SCT al inversionista proveedor correspondientes a 2014, pero efectuados en 2015, fueron por 174,086.2 miles de pesos, sin deducciones por no disponibilidad, cifra que consideró el Pago Neto por concepto de operación, conservación y mantenimiento correspondiente a servicios de 2014.

4. Supervisión de la operación, conservación y mantenimiento del PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) al inversionista proveedor

Con objeto de verificar que la SCT supervisó al inversionista proveedor por la construcción, operación, mantenimiento y conservación del Contrato para Prestación de Servicios de Largo Plazo para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (Contrato PPS), se verificó lo siguiente:

1. En julio de 2007, el Gobierno Federal, por conducto de la SCT, suscribió el título de concesión con la sociedad de propósito específico Concesionaria Autovía Necaxa-Tihuatlán, S.A. de C.V., para construir, operar, mantener y conservar el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho de 36.646 km de longitud, y para explotar, operar,

mantener y conservar el tramo carretero Ávila Camacho-Tihuatlán de 48.136 km de longitud (el cual no forma parte de esta auditoría, no obstante que la supervisión contratada por la SCT, incluyó también este tramo carretero), asimismo, en agosto de 2007, se formalizó con esa sociedad el Contrato PPS para proporcionar la capacidad carretera mediante la operación, mantenimiento y conservación del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, en los términos siguientes:

- Construcción del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho.
- Operación: Conjunto de acciones necesarias para garantizar la capacidad carretera que permita el tránsito seguro y continuo de los usuarios del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho.
- Conservación: Labores destinadas a preservar a largo plazo el buen estado de la infraestructura y las condiciones seguras de operación de la vía concesionada, incluyendo sin limitación reconstrucciones, reparaciones mayores de estructuras y demás actividades previstas en los requerimientos de capacidad, así como las inspecciones y revisiones relacionadas con esta actividad.
- Mantenimiento: Trabajos de corta duración necesarios para mantener el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho en buen estado y condiciones seguras de operación, incluyendo sin limitación, reparaciones menores a todos los elementos del mismo, limpieza y mantenimiento del derecho de vía, así como inspecciones y revisiones propias del mantenimiento.

En la cláusula trigésima octava del Título de Concesión para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho se incorporó el concepto de “Inspección y vigilancia”, en el cual se señaló que la SCT supervisaría el diseño y la construcción del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho de manera general, con objeto de asegurar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, los requerimientos técnicos de diseño y construcción, así como las condiciones establecidas en el Título de Concesión de acuerdo con lo siguiente:

- El inversionista proveedor se obligó a proporcionar al representante designado por la SCT datos e informes, así como permitir conocer la forma de diseñar y construir el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, el acceso a las instalaciones para cumplir con la orden de visita emitida por la SCT, entre otros.
- El costo de la supervisión sería con cargo a la SCT y, por tanto, tendría que estar previsto en su presupuesto autorizado.
- La SCT podría autorizar a terceros la realización de las verificaciones para cumplir con los términos y condiciones de la concesión, de conformidad con las leyes aplicables.
- Dicha supervisión se manifestaría en la bitácora de obra respecto al cumplimiento o incumplimiento de las especificaciones técnicas, los requerimientos técnicos de diseño y construcción y las condiciones establecidas en el Título de Concesión.

2. Se constató que la SCT realizó las acciones que se citan a continuación:

- a) En julio de 2008, la SCT celebró un contrato con las empresas Cal y Mayor y Asociados S.C., Infraestructura Pública y Privada, S.C. y Triada, Diseño, Gerencia y Construcción, S.A. de C.V. (el contratista), con objeto de obtener los servicios

relacionados con la asesoría especializada para la administración integral de los trabajos durante la etapa de construcción e inicio de operación establecidos en el Título de Concesión y en el Contrato PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, en el periodo de 2008 a 2012, mediante el cual se estableció una vigencia de ejecución de 1,550 días naturales (del 17 de julio de 2008 al 13 de octubre de 2012), por 40,934.5 miles de pesos más el IVA.

En este sentido, se estableció que el compromiso de pago por los servicios del contratista se cubriría con recursos provenientes del contrato de fideicomiso 1902 denominado "Fondo de Inversión en Infraestructura" (FINFRA), autorizado por el Comité Técnico de ese fideicomiso en junio de 2007.

De la revisión de esos antecedentes, se concluyó que, en el periodo comprendido de 2008 a 2014, se firmaron siete convenios modificatorios al citado contrato, de los que destacan, entre otros, los puntos siguientes:

- La modificación del origen de los recursos con que se cubrió el pago al contratista, en el que, por decisión de la SCT, se especificó que a partir de noviembre de 2008, esta obligación se haría ya no con cargo al presupuesto que anualmente le autoriza la Cámara de Diputados, sino mediante la utilización de recursos provenientes del contrato de fideicomiso 1936 "Fondo Nacional de Infraestructura" (FONADIN).
- El incremento en el monto del contrato en 6,389.7 miles de pesos más el IVA, sin modificar el plazo de ejecución, toda vez que se requirió ampliar la participación de los trabajos de la brigada topográfica y dar seguimiento y controlar el desarrollo del proyecto ejecutivo.
- La ampliación al plazo de ejecución del contrato de servicios en 230 días naturales, periodo que comprendió del 14 de octubre de 2012 al 31 de mayo de 2013, lo cual ocasionó un aumento en el monto del contrato por 12,751.3 miles de pesos más el IVA.
- La adición de 304 días naturales (del 1 de junio de 2013 al 31 de marzo de 2014), lo cual incrementó el precio del contrato en 14,042.0 miles de pesos más el IVA.
- El aumento en el plazo original contratado por 30 días naturales (del 1 al 30 de abril de 2014), sin que se incrementara el monto a pagar al contratista, lo cual sumó al término del convenio 2,114 días naturales.

Por lo que en 2014, de acuerdo con el último convenio modificatorio, los pagos realizados al contratista por los trabajos de supervisión por el periodo de enero a abril de ese año fueron con cargo a los recursos del contrato de fideicomiso no paraestatal 1936; cabe señalar que por el periodo de mayo a diciembre los pagos serían con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado por la Cámara de Diputados a la SCT.

- b) En el caso correspondiente a mayo de 2014, la SCT informó que realizó el proceso de licitación para la contratación de los servicios de seguimiento y supervisión de las condiciones del Título de Concesión y Contrato PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho y Ávila Camacho-Tihuatlán, situación por la cual no

existieron pagos por esa dependencia al contratista ni reportes por éste en materia de supervisión.

Los días 30 de mayo y 10 de noviembre de 2014, la SCT suscribió con el mismo contratista el contrato y convenio modificatorio, por los servicios de seguimiento y supervisión de las condiciones del Título de Concesión y Contrato PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (así como del tramo carretero Ávila Camacho-Tehuacán), durante la etapa de construcción e inicio de operación, para el cual se estableció una vigencia de ejecución de 197 días naturales (del 2 de junio al 15 de diciembre de 2014); según factura, los recursos erogados por la SCT en la etapa de construcción ascendieron a 3,631.0 miles de pesos del periodo del 2 de junio al 31 de agosto de ese año.

De esa forma, los recursos erogados por los conceptos de asesoría especializada y supervisión en la etapa de construcción que comprendió el periodo del 17 de julio de 2008 al 31 de agosto de 2014 fueron los siguientes:

PAGOS POR LA SUPERVISIÓN PARA LA ETAPA DE CONSTRUCCIÓN SEGÚN CONTRATO,
CONVENIOS MODIFICATORIOS Y FACTURAS DEL PERIODO DE 2008 AL 31 DE AGOSTO DE 2014

(Miles de pesos)

Periodo	Importe	IVA	Total	Origen del recurso
Del 17 de julio de 2008 al 13 de octubre de 2012	40,934.5	6,140.2	47,074.7	Contrato de fideicomiso 1902
	6,389.7	1,022.4	7,412.1	Contrato de fideicomiso 1936
Del 14 de octubre de 2012 al 31 de mayo de 2013	12,751.3	2,040.2	14,791.5	Contrato de fideicomiso 1936
Del 1 de junio de 2013 al 30 de abril de 2014	<u>14,042.0</u>	<u>2,246.7</u>	<u>16,288.7</u>	Contrato de fideicomiso 1936
<i>Total pagado con recursos del contrato de fideicomiso 1936 (a)</i>	<i>74,117.5</i>	<i>11,449.5</i>	<i>85,567.0</i>	
Del 2 de junio al 31 de agosto de 2014 (b)	<u>3,631.0</u>	<u>581.0</u>	<u>4,212.0</u>	Fiscales
Total por la supervisión en la etapa de construcción (a) + (b)	<u>77,748.5</u>	<u>12,030.5</u>	<u>89,779.0</u>	

FUENTE: Información proporcionada por la SCT.

Las erogaciones efectuadas por la supervisión de la etapa de construcción del periodo del 17 de julio de 2008 al 31 de agosto de 2014, ascendieron a 89,779.0 miles de pesos, de los cuales 85,567.0 miles de pesos provinieron del contrato de fideicomiso 1936, mientras que 4,212.0 miles de pesos se pagaron con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 (PEF), por lo que se expidió, en ambos casos, toda la documentación comprobatoria a nombre de la SCT.

- Por otra parte, durante la etapa de operación, mantenimiento y conservación de acuerdo con el anexo 2 "Requerimientos de capacidad" del Contrato PPS se consideraron los criterios mínimos de desempeño, cuya evaluación trimestral se haría con base en lo siguiente:

CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN DE LOS
CRITERIOS MÍNIMOS DE DESEMPEÑO DEL CONTRATO PPS

Partida	Actividades a evaluar			Distribución %	Frecuencia de inspección meses	Tiempos de respuesta de las deficiencias	
	O ^{1/}	M ^{2/}	C ^{3/}			Categoría 1	Categoría 2
1 Terracerías		X	X	20.0	4	1 hora	28 días
2 Pavimentos		X	X	20.0	6	1 hora	24 horas
3 Obras de drenaje menor		X	X	10.0	4		24 horas
4 Estructuras		X	X	10.0	3	1 hora	24 horas
5 Trabajos diversos y obras complementarias:	X	X	X	10.0		1 hora	24 horas
- Túneles					3		
- Estabilización de taludes					3		
- Alumbrado e instalaciones					3		
- Obras complementarias					4		
6 Señalamiento y dispositivos de seguridad:	X	X	X	10.0			24 horas
- Señalamiento vertical					6		
- Señalamiento horizontal					6		
7 Limpieza	X	X		10.0	6	1 hora	24 horas
8 Equipo de medición	X	X		10.0	6	1 hora	
Total				100.0			

FUENTE: Información proporcionada por la SCT.

^{1/} Operación.

^{2/} Mantenimiento.

^{3/} Conservación.

- En los reportes “Criterios Mínimos de Desempeño” de 2014, por cada una de las secciones del tramo carretero, se reportó un cumplimiento del 100.0%, superior en 10.0% respecto del mínimo requerido en ese contrato, sin considerar deducciones por no disponibilidad de los servicios prestados por el inversionista proveedor.

Se determinó que el contratista evaluó al 100.0% la disponibilidad del tramo carretero, la cual incluía las obras inconclusas denominadas “cortes 1.15” (sección 2A y 2B), “Túnel Xicotepac I lado izquierdo” (sección 3B) y “Terraplén 3.16” (sección 5A y 5B), que durante 2014 se encontraron en proceso de dictamen para determinar si estos eventos habían sido por casos fortuitos o por responsabilidad imputable al inversionista proveedor.

De acuerdo con las facturas presentadas por la SCT, los recursos pagados por concepto de la supervisión durante la etapa de operación, mantenimiento y conservación ascendieron a 4,430.0 miles de pesos más IVA, por el periodo del 1 de septiembre al 15 de diciembre de 2014, lo que, aunado a los 5,624.4 miles de pesos más IVA del periodo del 16 de diciembre de 2013 al 30 de abril de 2014, y los 3,631.0 miles de pesos más IVA por el periodo del 2 de junio al 31 de agosto, ambos por la etapa de construcción, totalizaron 13,685.4 miles de pesos más IVA, pagados en 2014 en materia de supervisión.

De lo antes mencionado, se concluye que en 2014, a efecto de cubrir los compromisos de pago a cargo de la SCT por la supervisión de la prestación de los servicios antes citados con el contratista, se erogaron 5,624.4 miles de pesos correspondientes al periodo del 16 de diciembre de 2013 al 30 de abril de 2014, sin afectar su presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, sino que se utilizaron recursos retirados del patrimonio de un contrato de fideicomiso no paraestatal, lo que originó que esas erogaciones no se registraran en el PEF, ni se reflejaran en la Cuenta Pública, en contravención de la normativa que regula el gasto público, ya que esa dependencia sólo está facultada a asumir y pagar compromisos con cargo al presupuesto de egresos que le autorice la Cámara de Diputados de conformidad con los artículos 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 18, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Situación que no se presentó en el periodo del 2 de junio al 15 de diciembre de 2014, en el cual se constató que los gastos de supervisión sí se realizaron a partir de ampliaciones presupuestarias al programa K0028 “Estudios de Preinversión” autorizadas por la SHCP, con cargo a la partida 62905 “Otros servicios relacionados con obras públicas”.

Como respuesta a la presentación de resultados y observaciones preliminares y finales, la SCT manifestó que es incorrecto el señalamiento que vierte la ASF en el sentido de que esta secretaría sólo está facultada a asumir y pagar compromisos con cargo al presupuesto de egresos que le autorice la Cámara de Diputados, ya que a su juicio:

- Esa dependencia, de conformidad con las Reglas de Operación del contrato de fideicomiso no paraestatal 1936, también puede recibir de éste recursos monetarios bajo la figura de apoyos no recuperables que le permitan, por fuera de su presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, llevar a cabo el pago de obligaciones que hubiese asumido con terceros en el ejercicio de sus atribuciones, como lo es la supervisión de la operación, mantenimiento y conservación del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho que contrató con un proveedor.
- Para ese fin, de manera conjunta, la SCT y el contrato de fideicomiso no paraestatal 1936 cuentan con atribuciones para celebrar Convenios de Aportación Financiera (CAF), para que el segundo le proporcione a esa dependencia apoyos no recuperables que le permitan apoyar proyectos de infraestructura, como fue el caso que nos ocupa, en el que los integrantes del Comité Técnico del contrato de fideicomiso, en agosto de 2009 y julio de 2012, aprobaron el otorgamiento de un apoyo no recuperable a favor de la SCT hasta por 380,000.0 y 300,000.0 miles de pesos, para que ésta los destinara para la contratación de estudios, proyectos y servicios de asesoría especializada para la integración legal, técnica, económica y financiera; la realización de asesorías durante el proceso de planeación, instrumentación, licitación, adjudicación y cierre financiero, y el seguimiento y supervisión en el cumplimiento de las condiciones de los títulos de concesión en la etapa de construcción y operación, entre otros conceptos.
- El contrato de fideicomiso no paraestatal 1936, se encuentra facultado para aportar recursos destinados al desarrollo de infraestructura a cargo de la SCT, previa gestión por parte de esa dependencia, a fin de que dicho contrato efectúe el pago de los diversos conceptos para los que fueron autorizados, sin que la SCT reciba ni ejerza efectivo alguno, no obstante de que las facturas y/o recibos expedidos por los contratistas, se elaboren a nombre de la propia SCT.

- Al haberse utilizado recursos del patrimonio del contrato de fideicomiso 1936 por 5,624.4 miles de pesos para el pago al contratista por los trabajos de supervisión de los tramos carreteros Nuevo Necaxa-Ávila Camacho y Ávila Camacho- Tihuatlán, no corresponde a la SCT registrarlo en su presupuesto ejercido ni reflejarlo en la Cuenta Pública.
- Corresponde única y exclusivamente al contrato de fideicomiso no paraestatal 1936, el manejo de su patrimonio, la gestión financiera en la obtención, administración, inversión y aplicación de los recursos del fideicomiso, y su registro y presentación en los estados financieros y en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y normativas aplicables.
- La cláusula trigésima octava del Título de Concesión "Inspección y vigilancia" se refiere a que esta dependencia es la responsable de contratar los servicios de supervisión y de gestionar el pago correspondiente, por lo que se concluye que únicamente se apegó a la normatividad aplicable.

En relación con los argumentos y justificaciones expuestos por la entidad fiscalizada, este órgano de fiscalización superior de la Federación considera que:

- a) Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual comprende, entre otros rubros, las autorizaciones de gasto corriente y de inversión que puede llevar a cabo el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias que lo conforman, entre ellas, la SCT, y que le permiten efectuar los programas y proyectos que requiere el ejercicio de las atribuciones que la ley le confiere, entre ellos, los de inversión en infraestructura, para los cuales también comprende las erogaciones plurianuales respectivas. (Artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- b) Ninguna entidad ejecutora de gasto, como es una dependencia, puede realizar pago alguno que no esté considerado en su presupuesto autorizado (Artículos 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).
- c) La SCT, como cualquier otra dependencia, aun cuando se trate de un contrato PPS o un proyecto de infraestructura realizado en el marco de las Asociaciones Público Privadas, no está facultada para solicitar que obligaciones de pago asumidas en el ejercicio de sus atribuciones, sean cubiertas con recursos provenientes del patrimonio de un contrato de fideicomiso no paraestatal, el cual carece de atribuciones de ley.
- d) La SCT al haber pagado el servicio de supervisión con recursos del contrato de fideicomiso no paraestatal 1936, contravino la cláusula trigésima octava "Inspección y vigilancia" del título de concesión que establece que el pago por la supervisión estaría a cargo de esa dependencia.

14-9-09112-02-0383-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que en su gestión no afectaron su presupuesto para pagar al contratista 5,624.4 miles de pesos por los servicios de supervisión del Proyecto

para Prestación de Servicios (PPS) tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, por el periodo que comprendió del 16 de diciembre de 2013 al 30 de abril de 2014, sino que utilizaron, para ese propósito, recursos retirados del patrimonio del contrato del fideicomiso de administración y pago no paraestatal 1936, conocido como Fondo Nacional de Infraestructura, lo que implicó que esa erogación no se registrara en su presupuesto ni se reflejara en la Cuenta Pública, lo cual fue contrario a la normativa que regula el gasto público, ya que esa dependencia sólo está facultada para asumir y pagar compromisos con cargo al presupuesto de egresos que le autorice la Cámara de Diputados, por lo que se contravinieron los artículos 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 18, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como la cláusula trigésima octava "Inspección y vigilancia" del Título de Concesión para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho que establece que el pago por la supervisión sería con cargo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

5. Pago de las obligaciones contraídas en el contrato del PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho y su reflejo en la Cuenta Pública

Se analizaron los pagos correspondientes al ejercicio 2014 por la SCT, respecto de los compromisos asumidos en el Contrato para Prestación de Servicios de Largo Plazo para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (Contrato PPS) y se constató lo siguiente:

- En julio de 2007, la Dirección General Adjunta de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social, Trabajo, Economía y Comunicaciones de la SHCP, comunicó a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la SCT, que con base en las opiniones favorables obtenidas en el área citada no presentó inconveniente en efectuar la contratación plurianual del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, entre otras, bajo las consideraciones siguientes:
 - El impacto futuro del gasto del PPS sobre las finanzas públicas del Sector Público Federal, deberá estar incluido en el techo presupuestal de la SCT.
 - El ejercicio de los recursos estaría sujeto a los fines de su ejecución y pago al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, al calendario de gasto autorizado a la dependencia, previsto en el capítulo específico de los compromisos plurianuales del gasto autorizado en términos del artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, derivado de los contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 (PEF), se estimó una obligación de pago prevista por 426,500.0 miles de pesos por la prestación de los servicios del PPS, cifra menor en 61.6% respecto del importe estimado en 2013 de 1,109,900.0 miles de pesos.
- La asignación original vía PEF a la partida de gasto 33902 "Proyectos para prestación de servicios" de la SCT y la modificada, se integró como sigue:

PRESUPUESTO DEL RAMO 9 COMUNICACIONES Y TRANSPORTES,
PARTIDA 33902 "PROYECTO PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS" EN 2014

(Miles de pesos)

PPS	Original	Modificado y Ejercido	%
Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	228,600.0	0.0	0.0
Otros ^{1/}	<u>2,009,000.0</u>	<u>2,014,601.8</u>	<u>100.0</u>
Total	2,237,600.0	2,014,601.8	100.0

FUENTE: Formato "Proyectos para Prestación de Servicios" de la Cuenta Pública 2014, facturas e información proporcionada por la SCT.

^{1/} Integrado por los PPS carreteros: Nueva Italia-Apatzingán, Río Verde-Ciudad Valles, Querétaro-Irapuato, Irapuato-La Piedad, Tapachula-Talismán con ramal a Cd. Hidalgo y Mitla-Entronque Tehuantepec II.

Nota: Los importes reportados en la Cuenta Pública son en millones de pesos, por lo que para efectos del informe se presentaron en miles de pesos.

- El presupuesto original autorizado ascendió a 2,237,600.0 miles de pesos para el pago de los servicios de siete PPS a cargo de la SCT, de los cuales 228,600.0 miles de pesos, que representó el 10.2% del total asignado, se destinó para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, el cual al cierre de 2014 devengó recursos en servicios por 174,086.2 miles de pesos, monto que representó el 76.2% de la asignación otorgada, los cuales fueron pagados en 2015 con cargo al presupuesto de ese año, por lo que dicha cantidad no se reportó en el formato "Proyectos para Prestación de Servicios" de la Cuenta Pública 2014.
- Asimismo, mediante Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), emitidas por el Ramo 9 Comunicaciones y Transportes se constató que el importe del gasto ejercido por el tramo carretero coincidió con el reportado en los estados de cuenta bancarios del inversionista proveedor.

No obstante de que se autorizaron recursos para el pago al inversionista proveedor, y este último presentó la facturación en tiempo, al solicitar a la SCT la razón por la cual no fueron pagados, ésta informó que en virtud de que el proyecto contó con el aviso de inicio de operaciones por parte de la SCT a partir del 1 de septiembre de 2014, y debido a que su construcción presentó retrasos ocasionados por deslaves importantes, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la SCT, vía adecuaciones presupuestales internas (las cuales no requieren autorización por parte de la SHCP) decidió direccionar los recursos hacia los Centros SCT siguientes:

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS AUTORIZADAS DE LA PARTIDA 33902 EN 2014

(Miles de pesos)

Afectación presupuestal	Fecha de autorización	Centro SCT origen	Reducción	Centro SCT destino	Ampliación
1.214.0034	17/06/2014	Puebla	85,000.0	Chiapas	23,000.0
				Michoacán	40,000.0
				Oaxaca	22,000.0
2.214.0055	10/09/2014		143,600.0	Guanajuato	143,600.0
Total			228,600.0		228,600.0

FUENTE: Información soporte proporcionada por la SCT.

Por lo anterior, a juicio de la SCT, las adecuaciones presupuestarias permitieron atender pagos de los PPS a los que no les habían sido asignados recursos suficientes, por lo que se redujo el presupuesto destinado al Centro SCT Puebla en 228,600.0 miles de pesos, y se aplicaron a los centros citados en el cuadro.

En relación con el pago por 174,086.2 miles de pesos por la prestación de servicios de 2014, no obstante que los servicios ya estaban devengados y que el inversionista proveedor proporcionó a la dependencia las facturas en diciembre de 2014, la SCT realizó el pago en febrero de 2015, vía adelanto al presupuesto autorizado de ese año, situación por la cual en la Cuenta Pública 2014 no se registraron erogaciones, ni se efectuaron cargos a la partida 33902 por el PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, en infracción de los artículos 23 y 52 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Postulado Básico de Contabilidad Gubernamental "Devengo Contable".

De lo anterior se puede advertir que a pesar de tener considerados en su presupuesto 2014 recursos para el pago del PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, la SCT los destinó a otros Centros SCT, no obstante que contó con el aviso de inicio de operaciones por parte de la SCT a partir del 1 de septiembre de 2014, por lo que dicha obligación se atendió con recursos del PEF 2015.

Como respuesta a la presentación de resultados y observaciones preliminares y finales, la SCT manifestó lo siguiente:

- Los recursos asignados en el ejercicio 2014 para atender las obligaciones correspondientes a los pagos PPS con cargo a esa dependencia fueron insuficientes.
- En el caso del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, se tenían programados los recursos para el pago de sus obligaciones a partir del periodo de junio a agosto de 2014 por parte del Centro SCT Puebla, pero debido a los retrasos en la construcción del tramo carretero, se otorgó el inicio de operaciones hasta septiembre de ese año, por lo que los recursos ya programados para los meses anteriores fueron transferidos a otros centros SCT con objeto de cubrir servicios devengados.
- Ante la imposibilidad de que le fueran autorizadas ampliaciones líquidas en el último trimestre del año y, al no contar con economías para efectuar una ampliación compensada, la dependencia decidió que las obligaciones de pago del PPS devengadas y no atendidas en 2014, se pagaran con cargo al presupuesto 2015.

En relación con los argumentos y justificaciones expuestos por la entidad fiscalizada, este órgano de fiscalización superior de la Federación considera que la SCT contó con el monto de gasto autorizado en la partida 33902 "Proyectos para Prestación de Servicios", para cumplir con las obligaciones de pago con el inversionista proveedor del PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, toda vez que se constató que en el PEF 2014 original, se autorizaron 2,237,600.0 miles de pesos, para el pago de los servicios de siete PPS, de los cuales el gasto ejercido fue de sólo 2,014,601.8 miles de pesos, cantidad inferior en 222,998.2 miles de pesos al presupuesto original autorizado.

14-9-09112-02-0383-08-002 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que, en su gestión, pagaron al inversionista proveedor por la prestación de servicios del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, 174,086.2 miles de pesos, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación de 2015, no obstante que los servicios fueron devengados en 2014 y esa dependencia contó en este último año, con el monto de gasto aprobado por la Cámara de Diputados para atender oportunamente sus obligaciones de pago con ese proveedor de servicios, con lo cual se incumplió lo dispuesto en los artículos 23 y 52 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se contravino el Postulado Básico de Contabilidad Gubernamental "Devengo Contable".

Resumen de Observaciones y Acciones

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

Dictamen

El presente se emite el 21 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera, los pagos efectuados y los compromisos asumidos por su construcción y operación; verificar los mecanismos de supervisión y que los recursos destinados al mismo, se ejercieron, contabilizaron y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con el contrato y la normativa y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cumplió con la normativa y las disposiciones legales aplicables en la materia excepto por los aspectos siguientes:

- Los recursos por 5,624.4 miles de pesos con los que se pagó la supervisión del PPS Nuevo Necaxa-Ávila Camacho del periodo del 16 de diciembre de 2013 al 30 de abril de 2014, no obstante provenir de un contrato de fideicomiso y de que la SCT sólo puede realizar los pagos que tiene autorizados en su presupuesto, no fueron enterados a la Tesorería de la Federación, para que, posteriormente mediante una ampliación presupuestaria a esa dependencia pagara a una empresa los servicios de supervisión.

- Los pagos de la SCT al inversionista proveedor por los servicios devengados en 2014 del tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho por 174,086.2 miles de pesos, se hicieron con cargo a los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2015, no obstante que para 2014 sí se habían autorizado recursos para realizar dichos pagos.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la operación, conservación y mantenimiento del PPS tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho se efectuó conforme al contrato.
2. Verificar que los pagos realizados se correspondieron con los compromisos asumidos en el contrato PPS.
3. Verificar que la supervisión se realizó conforme al contrato suscrito entre la SCT y el inversionista proveedor.
4. Constatar que el concesionario cumplió con la operación, conservación y mantenimiento del PPS.
5. Comprobar que los recursos autorizados para el pago del PPS fue acorde con la normativa.
6. Comprobar que el monto ejercido del PPS se registró en la contabilidad y se presentó en la Cuenta Pública.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Desarrollo Carretero, y de Programación, Organización y Presupuesto, así como el Centro SCT Puebla, pertenecientes a la SCT.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 126;
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 18 Par. 2; Art. 23; Art. 52;
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Título de Concesión para el tramo carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho, Cláusula 38;

Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental: Devengo Contable.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.