Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Construcción y Operación de Unidades Médicas del ISSSTE en la Modalidad de Asociación Pública Privada

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-1-19GYN-02-0236

236-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la asignación financiera de los proyectos de construcción y operación de las Unidades Médicas del ISSSTE, en la modalidad de Asociación Público Privada, para comprobar que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y rentabilidad social se sustentaron sobre bases razonables de costo beneficio, que justifiquen la conveniencia de construir y operar una Clínica y un Hospital General mediante dicha modalidad; asimismo, que la adjudicación, contratación y contraprestaciones pactadas se realizaron conforme a las disposiciones legales que garantizaron las mejores condiciones para el Instituto, y que su registro presupuestal y contable se realizó en apego a la norma.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	10,478,905.2
Muestra Auditada	10,478,905.2
Representatividad de la Muestra	100.0%

En agosto de 2014 y 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) los proyectos de "Sustitución del Hospital General Dr. Daniel Gurría Urgell en Villahermosa, Tabasco" (Hospital en Villahermosa), con un monto máximo de pagos (límite para su adjudicación), por 6,095,000.0 miles de pesos, y la "Construcción de una Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán" (Clínica en Mérida), que se adjudicó mediante licitación pública, por 4,383,905.2 miles de pesos.

Antecedentes

Con el fin de regular la prestación de los servicios a largo plazo entre instancias del sector público y privado, en la que se utiliza infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado, en 2012 se publicó la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP).

De la entrada en vigor de la LAPP, al cierre de 2016, el ISSSTE gestionó cinco proyectos, que fueron autorizados por la SHCP, de los cuales la "Construcción de una Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán" surgió de la necesidad de desahogar los servicios de segundo nivel que presta el Hospital Regional de Mérida (HRM), que en la práctica, son de tercer nivel, lo que ha provocado el diferimiento de cirugías, consultas, estudios de diagnóstico y una atención inadecuada e inoportuna a pacientes, y de la "Sustitución del Hospital General Dr. Daniel Gurría Urgell en Villahermosa, Tabasco", se planeó en un nuevo predio, ya que se trata de uno de los inmuebles más antiguos del país, con deficiencias en su estructura e instalaciones, además de encontrarse en un área de riesgo.

Por lo anterior, con el fin de garantizar una mejora en la prestación de los servicios médicos, el ISSSTE evaluó la viabilidad de los dos proyectos e inició el proceso de análisis (2014 y 2015), estudios y gestión ante la SHCP, para concretar su autorización y ejecución, mediante un esquema de Asociación Público Privada.

Resultados

1. *ESTATUTO ORGÁNICO, MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL Y ESTRUCTURA ORGÁNICA*

El ISSSTE cuenta con el Estatuto Orgánico y el Manual de Organización General, aprobados por la Junta Directiva y publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de junio 2014 y el 30 de diciembre de 2010, respectivamente. Asimismo, con el "ACUERDO por el que se actualiza el Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la parte relativa a las direcciones de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, de Finanzas, de Administración, de Delegaciones y de Comunicación Social", publicado en el DOF, el 12 de julio de 2017.

Del análisis de ambos documentos normativos, se obtuvo que la Subdirección de la Dirección de Finanzas, encargada de la coordinación y estructuración de los Proyectos de Asociación Pública Privada, no se encuentra autorizada en la Estructura Orgánica Básica ni en el Estatuto Orgánico; además, no se describen sus funciones ni su objetivo en el Manual de Organización General.

Asimismo, se observó que las subdirecciones de Planeación y Evaluación de Desempeño Institucional de la Secretaría General, y la de Innovación y Calidad de la Dirección de Tecnología y Estrategia Digital, se actualizaron en el Manual de Organización General; no obstante, en la Estructura Orgánica Autorizada, la primera área no existe y la segunda está

adscrita a la Secretaría General; además, cambió de denominación a "Dirección de Tecnología y Desarrollo Institucional".

En respuesta de la reunión de presentación de resultados finales, el ISSSTE remitió un oficio el 12 de mayo de 2017, suscrito por la Directora de Administración, dirigido al Subsecretario de Egresos de la SHCP, con el que solicitó recursos presupuestales para la creación de plazas de mando, entre las que se encuentran cuatro para la Subdirección de Proyectos de Asociación Público Privada de la Dirección de Finanzas, autorización que se requiere para incluir dicha subdirección en el Estatuto Orgánico y en el Manual de Organización General, sin que al cierre de la auditoría (noviembre de 2017), el ISSSTE haya obtenido respuesta alguna. Respecto de las diferencias entre el Manual de Organización General y la Estructura Orgánica Autorizada, la Jefatura de Servicios Consultivos de la Dirección Jurídica informó que se realizarán las modificaciones respectivas, sin sustentarlo; por lo anterior, la observación persiste.

16-1-19GYN-02-0236-01-001 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado continúe con las gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de obtener la autorización de los recursos presupuestales para la creación de las plazas de la subdirección encargada de la coordinación y estructuración de los Proyectos de Asociación Público Privada de la Dirección de Finanzas, e incorpore sus funciones en la Estructura Orgánica Básica, en el Estatuto Orgánico y en el Manual de Organización General, a efecto de que se realicen en un marco legal y de certeza jurídica.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-1-19GYN-02-0236-01-002 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado incorpore las denominaciones y áreas de adscripción de las subdirecciones de Planeación y Evaluación de Desempeño Institucional, Innovación y Calidad, Recuperación de Crédito y en la Dirección de Tecnología y Desarrollo Institucional en la Estructura Orgánica Básica del ISSSTE, a efecto de que sean acordes con lo establecido en el Manual de Organización General.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

2. *NORMATIVA EXTERNA DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICA PRIVADA*

Se constató que para regular las actividades relacionadas con la Construcción y Operación de Unidades Médicas en la Modalidad de Asociación Público Privada (APP), el ISSSTE y la SHCP aplicaron la normativa siguiente:

NORMATIVA APLICABLE A PROYECTOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Núm.	Norma	Publicación	Aspectos que regularon
1	Ley de Asociación Pública Privada	16/ene/2012	Esquemas para el desarrollo y autorización de APP que fomenten el desarrollo nacional y la administración de los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
2	Reglamento de la Ley de Asociación Pública Privada	05/nov/2012	
3	Lineamientos que establecen las Disposiciones para determinar la Conveniencia de llevar a cabo un Proyecto mediante un Esquema de Asociación Público Privada	31/dic/2013	Además de la solicitud de autorización, el ISSSTE presentó a la SHCP el Índice de Elegibilidad, el Análisis de Riesgos y el Comparador Público Privado.
4	Lineamientos para el Registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión	30/dic/2013	Además de la solicitud de cartera de proyectos de inversión en el Sistema para el Proceso Integral de Programación y Presupuesto, el ISSSTE, presentó el análisis de costo beneficio.
5	Lineamientos para la Elaboración y Presentación de los Análisis Costo y Beneficio de los Programas y Proyectos de Inversión	30/dic/2013	El ISSSTE realizó una evaluación socioeconómica de análisis costo beneficio, en la que determinó la factibilidad técnica, legal, económica y ambiental.
6	Manual que establece las Disposiciones para Determinar la Rentabilidad Social, así como la Conveniencia de llevar a cabo un Proyecto mediante el Esquema de Asociación Público-Privada.	Publicado en la página de la SHCP	Para la elaboración de los Análisis Costo Beneficio, Evaluación de Elegibilidad de los proyectos APP, Análisis de Riesgos para proyectos APP y Comparador Público Privado, el ISSSTE consideró las herramientas y metodologías que estableció la Unidad de Inversiones de la SHCP en el citado manual.
7	Lineamientos que establecen las Disposiciones para determinar la Rentabilidad Social, así como la Conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un Esquema de Asociación Público-Privada.	22/nov/2012	Para determinar la viabilidad de los proyectos APP y la elaboración de los análisis "Rentabilidad social del proyecto" y "La Conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público-privada, en el que se incluya un análisis respecto de otras opciones", el ISSSTE, consideró las disposiciones de los presentes lineamientos.
8	Criterios para la Realización de Proyectos Mediante un Esquema de Asociación Público-Privada (Criterios)	07/jun/2013	La SHCP utilizó los criterios establecidos por las subsecretarías de Hacienda y Crédito Público y de Egresos, para analizar y autorizar los proyectos presentados por el ISSSTE, desde el registro en la cartera de proyectos de inversión, la autorización, la inclusión en el PEF, el seguimiento y las modificaciones.

FUENTE: Diario Oficial de la Federación y página de la SHCP.

Conforme a los procedimientos de auditoría aplicados, el cumplimiento o no de la normativa citada, se describe en los resultados subsecuentes de este informe.

3. *MANIFESTACIÓN DE INTERÉS DE PROMOTORES*

Se constató que el 31 de marzo de 2014 y 2 de enero de 2015, dos promotores presentaron al ISSSTE solicitudes de manifestación de interés mediante esquemas de Asociación Público Privada para el desarrollo de estudios previos, respecto de la Clínica en Mérida y del Hospital en Villahermosa, las cuales fueron aceptadas por el instituto, el 7 de abril de 2014 y el 16 de enero de 2015, respectivamente. Asimismo, se verificó que los promotores presentaron sus estudios preliminares de factibilidad, en los que incluyó la descripción del proyecto, autorizaciones, viabilidad jurídica y económica, rentabilidad social, estimaciones de inversión y aportaciones.

Las evaluaciones de los proyectos se realizaron, en el caso de la Clínica en Mérida, por los subdelegados de Administración y Médica y por la Unidad Jurídica de la Delegación Estatal; en el del Hospital en Villahermosa, por personal de las direcciones Médica, de Administración y de Finanzas del ISSSTE (central). Dichas evaluaciones se consideraron viables en los aspectos técnicos, jurídicos, económicos y financieros; sin embargo, se carece de un expediente integral del proyecto por APP, ya que cada tramo de control conserva la documentación que le corresponde a su participación, y de un flujo de la operación e información que garantice procesos y productos homogéneos.

Después de la opinión de considerar viable la propuesta, el ISSSSTE dio a conocer la resolución, mediante, las "opiniones de viabilidad" a los promotores de los dos proyectos, a quienes se les informó que se llevarían a cabo los procesos de licitación respectivos. Cabe señalar que dichas "opiniones de viabilidad" se publicaron en Compranet, con retrasos de 543 y 464 días naturales y en la página de internet del ISSSTE, de 1,030 y 728 días naturales.

En respuesta de la reunión de presentación de resultados finales, mediante oficios de la Subdirección de la Dirección de Finanzas, y la Jefatura de Servicios de Adquisiciones de la Subdirección de Recursos Materiales y Servicios, se remitió documentación e información, en la que se señalaron las facultades, obligaciones y responsabilidades como áreas relacionadas con los proyectos de APP, que se encuentran establecidas en el Estatuto Orgánico y en el Manual de Organización General y se relacionan con el marco normativo de la SHCP; asimismo, se precisó el desarrollo de una "Guía para la Estructuración y Determinación de la Viabilidad de los Proyectos de Asociación Público Privada", en sus diferentes modalidades, y los procedimientos para la publicación de las "opiniones de viabilidad", lo que demostró la publicación de la opinión de viabilidad en las páginas del ISSSTE y de Compranet, dentro del plazo establecido por la normativa, con los proyectos de Asociación Público Privada, para formalizarse en 2017.

En virtud de que el ISSSTE no contó con un expediente integral del proyecto por APP, ni con un flujo de la información y de la operación que garantice procesos homogéneos de los proyectos de Asociación Público Privada, la observación persiste.

16-1-19GYN-02-0236-01-003 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los proyectos de Asociación Público Privada, realice la integración de un expediente, así como un flujo de la información y de la operación, que garanticen procesos homogéneos de las actividades que realizan las áreas responsables de elaborar los proyectos de Asociación Público Privada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

4. *ANÁLISIS DE VIABILIDAD Y DICTAMEN DEL ISSSTE DE LOS PROYECTOS APP*

Para llevar a cabo los proyectos de la Clínica en Mérida y el Hospital en Villahermosa, se comprobó que el ISSSTE realizó los estudios establecidos en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, que presentó en junio de 2014 y mayo de 2015 a la SHCP; con su análisis, la ASF determinó lo siguiente:

ESTUDIOS DE VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS DEL ISSSTE

Artículo 14 LAPP	Clínica en Mérida	Hospital en Villahermosa	Causas del Incumplimiento
I La descripción del proyecto y su viabilidad técnica.	Cumple	Cumple	
II Los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto.	No Cumple	No Cumple	No informó el valor de los inmuebles.
III Autorizaciones para el desarrollo del proyecto, que en su caso resulten necesarias.	Cumple	No Cumple	No informó si era factible la obtención de las autorizaciones.
IV Viabilidad Jurídica del Proyecto.	Cumple	Cumple	
V El impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico y, en su caso, afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano del proyecto.	Cumple	No Cumple	No informó la opinión favorable sobre el impacto ambiental y de asentamientos humanos y desarrollo urbano.
VI La rentabilidad social del proyecto.	Cumple	Cumple	
VII Las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales.	Cumple	Cumple	
VIII La viabilidad económica y financiera del proyecto.	Cumple	Cumple	
IX La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público-privada, respecto de otras opciones. En el estudio, se incluyó la tarifa anual estimada, de 137,400.0 miles de pesos, para la clínica en Mérida y 234,044.3 miles de pesos para el Hospital en Villahermosa.	No Cumple	No Cumple	Matrices de riesgos incompletas.

FUENTE: Estudios de factibilidad, realizados y proporcionados por el ISSSTE.

Respecto de la fracción IX, el ISSSTE incluyó la metodología "Comparador Público Privado", con base en la cual determinó la economía y eficiencia de emplear el esquema de APP en relación con los métodos presupuestales tradicionales, al obtener un Valor por el Dinero (VPD) de 225,421.8 miles de pesos, para Yucatán y de 281,446.1 miles de pesos, para Tabasco, como se detalla a continuación:

DETERMINACIÓN DEL VALOR POR EL DINERO (VPD)

(Miles de Pesos)

Proyecto Público de Referencia (PPR)				Proyecto APP				VPD		VPD/PPR	
		Yucatán	Tabasco			Yucatán	Tabasco	Yucatán	Tabasco	Yucatán	Tabasco
CBPR		1,786,400.5	2,103,930.60	PIP		2,132,121.3	3,533,075.0	(345,720.8)	(1,429,144.4)		
	Inicial	474,995.6			Pago	2,132,121.3	3,533,075.0				
	Operación	1,245,838.6									
	Espera pública	65,566.3	32,694.1								
CRR		370,822.4	254,833.0	CRR		370,822.4	254,833.0	0.0	0.0		
	Diseño	1,624.0	4,423.4			1,624.0	4,423.4				
	Construcción	7,529.7	34,770.6			7,529.7	34,770.6				
	Operación	361,668.7	215,639.0			361,668.7	215,639.0				
CRT		613,785.0	1,811,418.6	ACAPP		42,642.4	100,828.1	571,142.6	1,710,590.5		
	Diseño	1,066.4	90,857.9		Admón.	42,642.4	100,828.1				
	Construcción	35,798.9	15,903.2								
	Operación	576,919.7	1,704,657.5								
CTPR		2,771,007.9	4,170,182.2	CTAPP		2,545,586.1	3,888,736.1	225,421.8	281,446.1	8.1%	6.7%

FUENTE: Memorias de Cálculo del Comparador Público Privado.

CBPR: Costo base, que es el "proyecto hipotético de inversión", realizado con recursos públicos y con el cual se debe comparar el proyecto bajo el esquema de asociación público-privada; incluye costo libre de riesgo, de la provisión de servicios, incluyendo los costos en las etapas de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación, conservación, y mantenimiento.

CRR: Costo del riesgo retenible, es un valor que se agrega, tanto a la alternativa de provisión pública como a la alternativa de provisión privada de infraestructura o servicio público y la precisión de los cálculos.

CRT: Costo del riesgo transferible, es un valor que se agrega sólo a la alternativa de provisión pública. Algunos riesgos de la categoría de Diseño se ubican, entre otros, terreno, restricciones de derecho de vías, uso de tipo de suelo. En la categoría Construcción se ubican, entre otros, permisos y licencias, vestigios arqueológicos, modificación del proyecto y obras no consideradas. En la categoría de Operación se ubican, entre otros, permisos y licencias, mal funcionamiento de equipos por uso inadecuado, mantenimiento deficiente y desabasto de consumibles.

CTPR: Costo total del PPR.

PIP: Pago al desarrollador.

ACAPP: Costos de administración del contrato APP.

CAPP: Costo total del APP.

Además, en el análisis de la fracción IX, se observó que en las matrices de riesgos de ambos proyectos, no se consideraron variables, como la demora en la aprobación de la adjudicación del contrato, catástrofes naturales, quiebra, incumplimientos contractuales, rescisión del contrato, demanda en la prestación del servicio (sobrepoblación o subutilización de

instalaciones), nuevas inversiones, bancabilidad (obtención de fondos en mercados financieros) y tasa de interés, que se describen en el "Manual que establece las Disposiciones para Determinar la Rentabilidad Social, así como la conveniencia de llevar a cabo un Proyecto mediante el Esquema de Asociación Público-Privada".

En respuesta de la reunión de presentación de resultados finales, el ISSSTE remitió documentación e información de la Subdirección de la Dirección de Fianzas, en la que se constató que los valores estimados de los inmuebles se reportaron en el estudio de la fracción VII, relativo a las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie; asimismo, que como resultado de las reuniones de trabajo con la SHCP, el ISSSTE actualizó los estudios en el sistema "Proceso Integral de Programación y Presupuesto" (PIPP), el 11, 14 y 15 de agosto de 2017, con los valores de los inmuebles, según avalúos, y la conclusión de que el proyecto de Tabasco cumplió con las regulaciones, y es susceptible de obtener las autorizaciones y permisos, incluso los ambientales, de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

También informó que los riesgos observados de demandas, nuevas inversiones y tasa de interés se consideraron en la matriz, con nombres distintos y el resto (demora en la aprobación de la adjudicación del contrato, catástrofes naturales, quiebra, contractuales, terminación del proceso de contratación y bancabilidad), se consideró en el contrato, como se comprobó y se describe en el resultado 9.

A su vez, la SHCP precisó que existen riesgos que, dependiendo del proyecto, son de baja probabilidad de ocurrencia e impacto, por lo que no se consideran en la Matriz Final de Identificación de Riesgos o que, por ser generales, son considerados en otros riesgos.

Por lo anterior, y en virtud de que las entidades fiscalizadas aportaron los elementos necesarios, se determinó que la observación se solventa.

5. *AUTORIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICA PRIVADA*

Con base en los estudios de viabilidad de la Clínica en Mérida y del Hospital en Villahermosa, el 30 de junio de 2014 y 4 de mayo de 2015, el Director General del ISSSTE informó al Titular de la SHCP la determinación de realizar los proyectos mediante un esquema de Asociación Pública Privada (APP).

El 7 de agosto de 2014 y 13 de julio de 2015, la Unidad de Inversiones de la SHCP emitió las opiniones favorables, para que los proyectos se ejecutaran bajo el esquema APP y las recomendaciones de prelación (prioridad en el Sector Salud para las asignaciones presupuestarias en el PEF, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018).

El 8 de agosto de 2014 y el 15 de julio de 2015, la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la SHCP determinó el margen disponible de asignación anual de recursos presupuestarios que el ISSSTE podría destinar a la contratación de proyectos mediante el

esquema de APP, por 22,003,185.4 miles de pesos y 24,130,571.4 miles de pesos, para 2015 y 2016, respectivamente, como se detalla a continuación:

DETERMINACIÓN DEL MARGEN DISPONIBLE DE ASIGNACIÓN ANUAL

(Miles de Pesos)

Concepto	Yucatán		Tabasco	
Presupuesto Modificado		205,468,891.8		207,258,619.8
Gasto Regularizable de Servicios Personales y Gasto Ineludible		183,465,706.4		183,128,048.4
Servicios Personales	33,986,163.4		35,295,681.9	
Contratos Plurianuales	3,010,100.3		1,314,330.9	
Gasto de Salud (Medicinas, Productos y Suministros Médicos)	12,229,162.8		10,977,635.6	
Contrato de Prestación de Servicios Vigentes	-		-	
Pensiones y Jubilaciones	133,937,279.9		135,100,000.0	
Proyectos previamente autorizados por el Esquema APP*	303,000.0		440,400.0	
Margen Disponible de Asignación Anual APP		22,003,185.4		24,130,571.4

FUENTE: Oficios números 315-A-02324 y 315-A-02192 de la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la SHCP.

* Consulta en el Portal aplicativo de la SHCP

El 8 de agosto de 2014 y 5 de agosto de 2015, las unidades de Política y Control Presupuestario y de Inversiones de la SHCP otorgaron el registro en cartera de los proyectos y emitieron opinión sobre el beneficio social neto (el resultado de la evaluación socioeconómica Análisis Costo Beneficio, con una Tasa Social de Descuento del 10.0%, autorizada para proyectos de inversión, generó Tasas Internas de Retorno del 21.2% y 17.8% y Valores Presentes Netos positivos de 637,499.5 miles de pesos y 797,273.3 miles de pesos, que demostraron que los proyectos generan un beneficio social neto); que los esquemas de APP propuestos son la mejor opción; que cumplen con los requisitos normativos y presupuestarios para incluirse en el PEF, como un proyecto autorizado de APP.

El 21 de agosto de 2014 y 20 de agosto de 2015, la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación de la SHCP (CIGPFD) autorizó los proyectos mediante un esquema APP, con la más alta prelación y de primer orden para su ejecución e inclusión en los proyectos de Presupuestos de Egresos de la Federación, para 2015 y 2016.

En lo anterior, se observó que la SHCP omitió presentar en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y 2016, la evaluación del impacto de los proyectos de APP en las finanzas públicas durante su ciclo de vida. Al respecto, el Director General Adjunto de Información y Seguimiento de la Dirección General de Recursos Financieros de la SHCP informó las modificaciones a la LAPP y su reglamento en los ejercicios 2016 y 2017, entre ellas, la eliminación de la evaluación del impacto de los proyectos en las finanzas públicas; asimismo, con base en los informes de suficiencia presupuestaria, los proyectos se estimaron compatibles, respecto del nivel global del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y 2016.

Además, el 22 de septiembre de 2017, la SHCP informó y documentó que en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2018, en el punto 5.3 Perfiles de amortización de la deuda pública y otros compromisos de pago, se incluyeron los cuadros que contienen los Compromisos de Pago; por lo anterior se solventa lo observado.

6. *AGENTES PARTICIPANTES EN LA LICITACIÓN*

Del análisis de los expedientes de los procesos de licitación, se obtuvo que el ISSSTE optó, de acuerdo con lo establecido en la LAPP, por contratar asesorías financieras, técnicas y legales, por medio de agentes para la elaboración de la convocatoria, bases de licitación y contrato de asociación público privada, así como la participación en todo el proceso de contratación, firma del contrato y cierre financiero de los proyectos de la Clínica en Mérida y del Hospital en Villahermosa, con la justificación ante la Dirección de Administración, de que la Dirección de Finanzas no contaba con el personal capacitado o disponible para la realización de los trabajos.

Se constató que el ISSSTE realizó 11 contrataciones, por 36,973.5 miles de pesos (20,335.2 miles de pesos por adjudicación directa y 16,638.3 miles de pesos por invitación a cuando menos tres personas) por concepto de asesorías financieras, técnicas y legales para llevar a cabo los proyectos de la Clínica en Mérida y del Hospital en Villahermosa; 8 plurianuales y 3 anuales, en cumplimiento de la normativa, de los cuales a la fecha de la revisión (julio 2017) se habían pagado 28,455.1 miles de pesos, y registrado en la partida del gasto 33104-0000 "Otras asesorías para la operación de programas".

7. *PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE LA CLÍNICA EN MÉRIDA*

Una vez que emitió el dictamen de viabilidad, el ISSSTE obtuvo el registro en la cartera de inversión de la SHCP, la declaración unilateral de voluntad, suscrita por el Apoderado Legal del promotor, en la que se comprometía a entregar sin limitación alguna toda la información técnica relativa al proyecto y cesión derechos de autor; la garantía de seriedad sobre el cumplimiento de las obligaciones mediante fianza, por 100,636.7 miles de pesos, y el Certificado No Transferible para el Reembolso de Gastos, por 8,756.9 miles de pesos, en favor del promotor, expedido por el ISSSTE el procedimiento de la Licitación Pública Internacional Mixta se inició el 18 de diciembre de 2015.

De acuerdo con lo establecido en las bases de la licitación, la presentación y apertura de propuestas se realizó en 2 etapas, el 26 de mayo y 15 de junio de 2016, con la participación de siete licitantes, de los cuales, en la primera etapa, se desecharon dos por no presentar la totalidad de la documentación complementaria solicitada y, en la segunda, se declararon tres como técnicamente insolventes por incumplir con los requerimientos establecidos. El 21 de junio de 2016, el ISSSTE declaró desierta la licitación, al existir inconsistencias en las dos propuestas económicas restantes y al superar el monto máximo de pagos por servicios, de 4,551,743.6 miles de pesos y el pago anual, de 182,069.7.

Como resultado de lo anterior, el 23 de junio de 2016, el ISSSTE publicó nuevamente en el DOF la convocatoria núm. APP-019GYN006-E3-2016, para la adjudicación del contrato de prestación de servicios a largo plazo bajo la modalidad de Asociación Público Privada, para el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento y prestación de servicios complementarios a los servicios de atención médica y actividades permitidas, por lo que puso a disposición las bases, con los requisitos mínimos establecidos en la normativa que regula las APP. El 7 de julio de 2016, el ISSSTE realizó la Junta de Aclaraciones, en la que se acordaron 14 modificaciones y 7 precisiones a las bases, las cuales fueron comunicadas 10 días hábiles antes de la presentación de las propuestas.

El 5 de agosto de 2016, el ISSSTE celebró la primera etapa de presentación y apertura de propuestas, en que participaron en forma presencial los licitantes siguientes:

OFERENTES

Núm.	Licitante
1	Consorcio integrado por Promotora y Desarrolladora Mexicana Infraestructura, S.A. de C.V. / Infraestructura & Healthcare, S.A. de C.V.
2	Consorcio Hospitalario de Susula integrado por Grupo Inmobiliario Marhnos, S.A. de C.V. y Marhnos Construcciones, S.A. de C.V.
3	Constructora y Edificadora GIA + A, S.A. de C.V.
4	Consorcio integrado por Ortiz Construcciones y Proyectos, S.A./IBT Group LLC

FUENTE: Expediente del proceso de licitación.

El 16 de agosto de 2016, el ISSSTE celebró la segunda etapa de presentación y apertura de propuestas, en la que informó el resultado de la revisión cualitativa y detallada de la documentación complementaria, así como de las propuestas técnicas, documentada con cuatro Dictámenes de Evaluación, firmados por 20 servidores públicos de las direcciones de Administración, Finanzas, Médica y Unidad Jurídica, y de los agentes de servicios contratados (asesores), así como 20 análisis con los aspectos evaluados, como se cita a continuación:

EVALUACIÓN

Núm.	Licitante	Capacidad Técnica	Diseño	Equipamiento	Organización para la Prestación de los Servicio	Prestación de Servicios	Total
	ISSSTE Puntos Máximos Posibles	10.00	25.00	20.00	10.00	35.00	100.00
1	Consorcio integrado por Promotora y Desarrolladora Mexicana Infraestructura, S.A. de C.V. / Infraestructura & Healthcare, S.A. de C.V.	9.72	23.37	19.87	9.68	32.42	95.06
2	Consorcio Hospitalario de Susula integrado por Grupo Inmobiliario Marhnos, S.A. de C.V. y Marhnos Construcciones, S.A. de C.V.	9.62	23.33	19.38	10.00	31.92	94.25
3	**Constructora y Edificadora GIA + A, S.A. de C.V.**	**9.75**	**23.33**	**19.35**	**10.00**	**33.59**	**96.02**
4	Consorcio integrado por Ortiz Construcciones y Proyectos, S.A./IBT Group LLC	8.87	23.21	19.18	10.00	31.18	92.44

FUENTE: Expediente del proceso de licitación.

Como resultado de los puntajes obtenidos, se declararon técnicamente insolventes las propuestas del Consorcio Hospitalario de Susula y el Consorcio integrado por Ortiz Construcciones y Proyectos, S.A./IBT Group LLC.

El 16 al 19 de agosto de 2016, se realizaron las evaluaciones de las propuestas económicas, las cuales se documentaron en 5 minutas, 2 dictámenes, que incluyen 10 análisis que sustentan el puntaje obtenido y perdido, y las observaciones. Finalmente, el 22 de agosto de 2016, emitió el fallo en favor de Constructora y Edificadora GIA + A, S.A. de C.V., por un monto máximo de pagos por servicios ofertados (sin IVA) en pesos constantes, de 4,383,905.2 miles de pesos, y un pago anual por servicios ofertados, por 175,356.2 miles de pesos, los cuales son inferiores que los montos máximos de pagos.

8. *PERMISO ADMINISTRATIVO TEMPORAL A TÍTULO ONEROSO PARA EL USO, APROVECHAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DEL BIEN INMUEBLE PARA LA CLÍNICA EN MÉRIDA*

El 19 de octubre de 2016, el ISSSTE suscribió, con el Desarrollador (permisionario), por medio de la Dirección de Administración, el "Permiso Administrativo Temporal a Título Oneroso para el Uso, Aprovechamiento y Explotación del Inmueble para la Construcción de la Nueva Clínica Hospital Mérida", el cual permanecerá vigente hasta el 27 de marzo de 2043 (300 meses a partir de la fecha de inicio de los servicios), en cumplimiento del numeral 2 de las Bases de la Licitación Pública Internacional Mixta núm. APP-019GYN006-E3-2016 y de la cláusula Sexta. "Ciertas Obligaciones Generales Del Desarrollador", numeral 6.1. "Ejecución de las Actividades Previas del Desarrollador, Prestación de Servicios Complementarios a los

Servicios de Asistencia Médica y Ejecución de Actividades Permitidas del Contrato" núm. DA-SRMyS-JSA-011/2016.

El permisionario se obliga, entre otras, a las "condiciones" siguientes:

- Conservar en buen estado el inmueble.

- Pagar los impuestos y derechos locales por el uso, aprovechamiento y explotación del inmueble, incluyendo el impuesto predial y los derechos de agua, a partir del inicio de los servicios.

- Pagar al ISSSTE derechos por uso, goce o aprovechamiento del inmueble, por un valor del 7.5% anual del valor del inmueble, a partir de la prestación de los servicios; asimismo, a la actualización anual del avalúo del INDAABIN. En caso de que el ISSSTE requiera de avalúos sobre el inmueble, serán a cargo del desarrollador.

- Inscribir por su cuenta y costa, el permiso en el Registro Público de la Propiedad, el cual se registró el 13 de marzo de 2017, con el folio electrónico del predio núm. 1126223, ante la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Gobierno del Estado de Yucatán.

Asimismo, en cumplimiento de la cláusula Octava "Garantía de Cumplimiento del Permiso Administrativo Temporal a Título Oneroso para el Uso, Aprovechamiento y Explotación del Bien Inmueble", se comprobó que el desarrollador proporcionó la póliza de fianza, por 73,020.8 miles de pesos, correspondiente al 10.0% del monto total de la inversión del proyecto, de 730,207.9 miles de pesos (847,041.2 miles de pesos con IVA), expedida el 19 de octubre de 2016 en favor del instituto, que garantiza el cumplimiento de las obligaciones del permiso administrativo temporal, la cual se renovará anualmente.

Por otra parte, el ISSSTE cumplió con la cláusula Vigésima Cuarta del contrato, relativa a la "Publicación del Permiso Administrativo Temporal a Título Oneroso para el Uso, Aprovechamiento y Explotación del Bien Inmueble", al publicarlo en el DOF el 14 de noviembre de 2016, en un plazo no mayor de 20 días hábiles.

9. *CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD CON PROPÓSITO ESPECÍFICO Y CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LA CLÍNICA EN MÉRIDA*

Se comprobó que el 7 de septiembre de 2016, Grupo Ingeniería, Arquitectura y Asociados, S.A. de C.V. y Constructora y Edificadora GIA + A, S.A. de C.V., con 1 y 119,999,999 acciones, respectivamente, constituyeron, mediante escritura pública núm. 64,998, la Sociedad de Propósito Específico denominada "Desarrolladora y Operadora de Infraestructura de Yucatán, S.A.P.I. de C.V." (desarrollador), con un capital social fijo sin derecho a retiro de 120,000.0 miles de pesos, en cumplimiento del numeral 8.3 de las bases de la Licitación Pública Internacional Mixta núm. APP-019GYN006-E3-2016.

Asimismo, en los estatutos de la sociedad, se estableció que el objeto exclusivo de la sociedad es la realización de actividades necesarias o convenientes para desarrollar y cumplir con las obligaciones del "Contrato de prestación de servicios en la modalidad de asociación público privada para el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento y prestación de servicios complementarios a los servicios de atención médica que presta el ISSSTE a sus derechohabientes", y que cualquier modificación requerirá autorización del ISSSTE.

El 23 de septiembre de 2016, el ISSSTE formalizó el contrato de Prestación de Servicios en la Modalidad de Asociación Público Privada núm. DA-SRMyS-JSA-011/2016, con el desarrollador, cuyo objeto es que, mediante el pago de una contraprestación, proporcione al ISSSTE los servicios complementarios a los servicios de atención médica y ejecute las actividades permitidas mediante un esquema de asociación público privada.

La vigencia del contrato se estableció a partir de su firma hasta el 26 de marzo de 2043 (25 años); al respecto, el ISSSTE pagará una contraprestación de 4,383,905.2 miles de pesos, por medio de una tarifa anual integral por servicios de 175,356.2 miles de pesos, más el IVA, la cual se actualizará con base en las variaciones al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y se cubrirán con pagos mensuales al desarrollador, una vez que sean aplicadas las deducciones y ajustes por penalizaciones en los servicios prestados.

Con el análisis del contrato y sus 20 anexos, se constató que se consideraron los elementos establecidos en la LAPP y su reglamento, consistentes en: Definiciones, Propuesta, Mecanismo de Pagos, Procedimiento de Revisión, Procedimiento de Variación, Programa de Obra, Requerimientos de Diseño, Construcción y Plan Funcional, Requerimientos de Equipo, Requerimientos de Gestión, Servicios Complementarios a los Servicios de Atención Médica y de Actividades Permitidas, Mecanismo de Supervisión, Requerimientos de Seguros, Comité de Expertos, Pagos por Terminación, Procedimiento de Entrega de las Instalaciones, Modelo Financiero, Peritos, Modelo de Gestión Hospitalario, Modelo de Constancias, Listado de Autorizaciones y Formato de Permiso Administrativo.

Respecto del reconocimiento contable del contrato núm. DA-SRMYS-JSA-011/2016 y del valor del terreno en el que se construirá la Nueva Clínica Hospital, la Subdirección de Contaduría proporcionó las pólizas J990002 y J990006, con los siguientes movimientos contables:

REGISTRO CONTABLE

Póliza	Fecha	Cuenta	Descripción	Debe	Haber	Concepto
J99006	Noviembre-2016	1231	Terrenos	37,170.6		Por el registro de inmueble de Mérida, Yucatán.
		3231	Patrimonio		37,170.6	
J990002	Noviembre-2016	7511	Contratos para Inversión mediante proyectos para prestación de servicios (PPS) y similares	4,383,905.2		Por el registro del Contrato de APP núm. DA-SRMYS-JSA-011/2016.
		7521	Inversión pública contratada mediante proyectos para prestación de servicios (PPS) y similares		4,383,905.2	

FUENTE: Pólizas Contables.

Además, en los Estados Financieros Dictaminados, inciso a) "Asociación Público Privada" de la Nota 15 "Otras Revelaciones", se citó el Contrato de Prestación de Servicios en la Modalidad de Asociación Público Privada núm. DA-SRMYS-JSA-011/2016, en cumplimiento del Acuerdo por el que se reforma el Capítulo VII del Manual de Contabilidad Gubernamental, publicado en el DOF el 6 de octubre de 2014, y de los oficios núms. 309-A-II-148/2015 del 29 de julio de 2015 y 309-A.-II-a-037/2017, del 31 de mayo de 2017, suscritos por el Director General Adjunto de Normatividad Contable de la Unidad de Contabilidad Gubernamental y la Directora de Normas de la Dirección General Adjunta de Normatividad Contable de la Unidad de Contabilidad Gubernamental, ambas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

Una vez que el ISSSTE realice las erogaciones por los servicios contratados, el registro se afectará en la cuenta contable de gasto 5.1.3.3. "Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos y Otros Servicios" y en la partida presupuestal 33904 "Asignaciones derivadas de proyectos de Asociación Público Privada", en los diferentes momentos contables y presupuestales (presupuestos de egresos por ejercer, comprometido, devengado, ejercido y pagado).

10. *GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO*

El monto de la inversión del proyecto de la Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán que se consideró en el contrato núm. DA-SRMYS-JSA-011/2016, ascendió a 847,041.2 miles de pesos, y se integró como sigue:

CONCEPTOS Y MONTOS QUE INTEGRAN LA INVERSIÓN DEL PROYECTO
(Miles de Pesos)

Concepto	Monto	IVA	Total
Costos Preliminares	11,481.9	1,837.1	13,319.0
Obras	354,930.2	56,788.9	411,719.1
Equipamiento	293,670.9	46,987.3	340,658.2
Actividades de Preparación Operativa	6,300.0	1,008.0	7,308.0
Gastos relacionados a inversión	63,824.9	10,212.0	74,036.9
Total	730,207.9	116,833.3	847,041.2

FUENTE: Contrato número DA-SRMYS-JSA-011/2016 y Propuesta Económica.

Se constató que el desarrollador otorgó en favor del ISSSTE la fianza de cumplimiento expedida el 6 de octubre de 2016, por 97,544.2 miles de pesos, que cumple con representar al menos el 15.0% del valor total de las obras y equipamiento, por 354,930.2 miles de pesos y 293,670.9 miles de pesos, respectivamente, y garantiza el pago de daños y perjuicios por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones durante la ejecución de las actividades previas del Desarrollador (diseño y construcción de las instalaciones, equipamiento y actividades de preparación operativa de las instalaciones) del contrato de referencia.

Respecto de la fianza para garantizar el pago de cualquier daño y perjuicio causado al ISSSTE, por el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones del desarrollador durante la prestación de los servicios, conforme al contrato, éste deberá entregarla el 27 de marzo de 2018, fecha en que se iniciarán los servicios en la Clínica en Mérida.

Además, el desarrollador deberá constituir un Fondo de Reserva, 24 meses antes de la terminación del contrato (26 de marzo de 2043), en una institución financiera en la que se autorizará al ISSSTE invertir cada pago neto mensual integral por los servicios en dicho fondo, con el fin de que la entrega de las instalaciones cuente con las renovaciones, remozamientos y mantenimientos adecuados.

11. *RECUPERACIÓN DE GASTOS DEL ISSSTE*

Se constató que el 13 de octubre de 2016, en cumplimiento del inciso PE-16 "Oferta Económica y Estimación de la Tarifa Anual Integral de Servicios" de las bases de la Licitación Pública Internacional Mixta núm. APP-019GYN006-E3-2016 y del numeral 25.4 del Contrato DA-SRMYS-JSA-011/2016, el desarrollador, reintegró al ISSSTE un monto por 18,662.4 miles de pesos, que se registró en la cuenta ISSSTE – FOPI por concepto de "Recuperación a la Convocante de los gastos de preparación del Proyecto", que se integró de la siguiente manera:

GASTOS RECUPERADOS

CONCEPTO	IMPORTE (Miles de pesos)
Asesoría Técnica	8,599.0
Asesoría Financiera	3,803.6
Asesoría Legal	2,859.5
Estudios Técnicos	1,183.2
Dictamen sobre Factibilidades Técnicas, Ambientales y Económicas	1,143.0
Supervisión del INAH	762.1
Avalúo	312.0
Total	18,662.4

FUENTE: Expediente del proceso de licitación.

Respecto del reconocimiento contable de la recuperación, la Subdirección de Contaduría proporcionó el reporte "Rastreo a Cuentas de Contabilidad" (octubre 2016), en el que se constató que se realizaron las afectaciones correspondientes, conforme a la normativa.

En relación con el destino de los recursos recuperados, por 18,662.4 miles de pesos, el ISSSTE informó que, al finalizar el ejercicio 2016, las disponibilidades financieras se destinan a la creación de reservas y proporcionó el depósito del 14 de octubre de 2016, en el que se transfirieron los recursos de la cuenta de ingresos ISSSTE – FOPI, a la de reservas denominada "ISSSTE RESERVA DE OPERACIÓN PRODUCTIVA".

12. *AUTORIZACIONES PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO APP-ISSSTE*

Se constató que, tanto el ISSSTE como el Desarrollador, proporcionaron las autorizaciones debidamente documentadas para la "Construcción de la Clínica Hospital en Mérida, Yucatán"; lo anterior, en cumplimiento del anexo 12 de las bases de la Licitación Pública Internacional Mixta núm. APP-019GYN006-E3-2016 y del numeral 6.6 "Obtención de Autorizaciones", del contrato núm. DA-SRMyS-JSA-011/2016.

Respecto de las autorizaciones del Desarrollador, a la fecha de la revisión (julio de 2017), gestionó la evaluación de impacto ambiental en sus diversas modalidades; el registro como generador de residuos peligrosos; la autorización del plan de manejo de residuos sólidos; la licencia especial para excavaciones y cortes; la licencia de construcción especial para tapiales que invadan la acera; la licencia de construcción especial para andamios que invadan la acera; la aprobación del plan de manejo de residuos sólidos, residuos de la construcción, que se

encuentran en proceso de otorgamiento del permiso sanitario de construcción de establecimientos médicos y evaluación en materia de impacto ambiental del estudio de riesgo.

Asimismo, al finalizar la obra, serán tramitados los siguientes documentos: licencia sanitaria para establecimientos que utilizan fuentes de radiación para fines médicos o de diagnóstico / rayos X; licencia sanitaria de establecimientos de atención médica / establecimientos de atención médica donde se practican actos quirúrgicos y/u obstétricos; licencia sanitaria de establecimientos de atención médica / establecimientos con bancos de sangre y servicios de transfusión; aviso de declaración de apertura de establecimientos; autorización del programa interno de protección civil Mérida; constancia de terminación de la obra, y licencia de uso del suelo para el trámite de la licencia de funcionamiento municipal.

13. *MECANISMO DE SUPERVISIÓN*

El ISSSTE realizó con las empresas Basa Ingeniería y Proyectos Ambientales, S.A. de C.V. y Currie & Brown-México S.A. de C.V., contratos plurianuales, por 60,904.7 miles de pesos, para supervisar el contrato de Prestación de Servicios en la Modalidad de Asociación Público Privada núm. DA-SRMyS-JSA-011/2016.

Con Basa Ingeniería y Proyectos Ambientales, S.A. de C.V., para la verificación técnica de la infraestructura y registro documental de los procesos correspondientes en la etapa de actividades previas, entre otras, la emisión de las Constancias de Avance de Actividades Previas (CAAP), en las que se señala el grado de avance del desarrollador en el cumplimiento del contrato. De acuerdo con las CAAP, que proporcionó el ISSSTE, se observó que el avance a mayo de 2017 en la construcción y equipamiento, asciende a 172,456.5 miles de pesos.

En las CAAP, el supervisor de obra, bajo protesta de decir verdad y con pleno conocimiento de su responsabilidad civil y penal y después de realizar las verificaciones, validó el avance con base en la presencia permanente en la obra y en lo establecido en el proyecto ejecutivo y los planos arquitectónicos; asimismo, validó los importes de los gastos del desarrollador en la realización de los trabajos e informó que están debidamente comprobados y que no exceden de los presentados en la propuesta ni en el Modelo Financiero.

Respecto de Currie & Brown-México S.A. de C.V., hizo constar, mediante los informes mensuales de enero a abril de 2017, dirigidos al Subdirector de Infraestructura de la Dirección de Administración del ISSSTE, que realizó las funciones de supervisión del contrato, previstas en el Anexo 10 "Mecanismo de Supervisión", en los que concluye que el expediente de contratación se encuentra al corriente, en cumplimiento de las obligaciones a cargo del ISSSTE y del desarrollador.

14. *MODELO FINANCIERO DEL CONTRATO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA CLÍNICA HOSPITAL, EN YUCATÁN*

El proyecto "Construcción de una Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán" fue autorizado por la SHCP por medio de la CIGPFD el 21 de agosto de 2014, por una contraprestación anual de 137,400.0 miles de pesos; se observó que en 2016, el ISSSSTE incrementó 32.5% la contraprestación, por 182,069.7 miles de pesos, que fue el monto máximo de pagos por servicios, con el que evaluó las ofertas económicas en los procesos licitatorios. A la firma del contrato, 23 de septiembre de 2016, la tarifa anual de pagos se pactó en 175,356.2 miles de pesos, es decir, hubo un incremento de 37,956.2 miles de pesos (27.6%), respecto de lo autorizado por la SHCP.

Por otra parte, la contraprestación del contrato de Prestación de Servicios en la Modalidad de Asociación Público Privada núm. DA-SRMyS-JSA-011/2016, planteó un esquema de estructura de tarifas. La Tarifa Anual Integral de Servicios (TAS) del contrato equivale a 175,356.2 miles de pesos (sin IVA), la cual será actualizada con base en las variaciones inflacionarias y conforme a las deducciones previstas en el contrato, para el caso de las categorías 2, 3 y 4. La TAS la integró Desarrolladora y Operadora de Infraestructura de Yucatán, S.A.P.I. de C.V. en el modelo financiero, el cual es uno de los anexos del contrato, que contiene las proyecciones y flujos del desarrollador, en relación con los Servicios Complementarios a los Servicios de Atención Médica durante la vigencia del contrato, y parte del Formato de Flujos presentado en la propuesta económica, la cual se integra como sigue:

TARIFA ANUAL

CLAVE	CONCEPTO	REPRESENTATIVIDAD	IMPORTE
T1	Tarifa Crédito	31.4%	55,134.3
T2	Capital de Riesgo	18.2%	31,838.5
T3	Costos Fijos	38.1%	66,732.7
T4	Costos Variables	12.3%	21,650.7
Total		100.0%	175,356.2

FUENTE: Anexos 3 "Mecanismos de Pagos" y 15 "Modelo Financiero" del Contrato núm. DA-SRMYS-JSA-011/2016.

La categoría T1 "Tarifa Crédito", corresponde a la amortización del Crédito Simple otorgado por Banobras al desarrollador, por un monto de 692,700.7 miles de pesos (incluye comisiones e intereses), con una Tasa de Interés Nominal Fija de 8.9% y una fecha final del crédito del 31 de diciembre de 2042 y en la que se prevé pagar al término, 1,000,452.6 miles de pesos.

La categoría T2 "Capital de Riesgo", corresponde a la amortización de los recursos de capital del desarrollador, invertidos para el cumplimiento del contrato, de las obligaciones administrativas, consorciales y demás, no consideradas en las otras categorías; asimismo, incluye la utilidad prevista en sus Estados Financieros Proyectados, que antes del Resultado Integral de Financiamiento y de Impuestos es de 866,635.7 miles de pesos en el horizonte del proyecto, generada por sus ingresos por la prestación de los servicios y por las actividades permitidas (estacionamiento, locales comerciales, cajeros automáticos, máquinas expendedoras y cafetería), menos sus gastos; asimismo, considera una Tasa Interna de Retorno de los accionistas del 6.5%, la cual es la más baja, de acuerdo con las propuestas económicas presentadas por los oferentes (8.5%).

La categoría T3 "Costos Fijos", corresponde al cumplimiento de las obligaciones del desarrollador en materia de operación y mantenimiento, en los que se incluyeron los servicios de almacén, fumigación y control de fauna nociva, jardinería, limpieza y gestión de residuos comunes, mantenimiento, provisión de servicios públicos y eficiencia energética, telecomunicaciones e informática, telefonía, televisión e Internet, mantenimiento y asistencia técnica del equipo, estacionamiento, gerencia, gestión y concesionaria, garantías, seguros y fianzas, consumo de energía eléctrica y otros servicios públicos del desarrollador, consumibles de los equipos, operación del centro de atención al usuario y pago de derechos del permiso administrativo.

La categoría T4 "Costos Variables", corresponde al cumplimiento de las obligaciones del desarrollador en materia de prestación de servicios a costo unitario, en los que se incluyeron los servicios de la central de equipos y esterilización (CEYE), gases medicinales, laboratorio y banco de sangre, provisión de alimentos, hemodiálisis, fotocopiado, digitalización y transferencia de información, recepción y distribución de correo y mensajería, recolección y gestión de residuos peligrosos, lavandería y ropería y seguridad y vigilancia.

Por lo anterior, se observó que la categoría T4 es la que menor proporción presenta en la TAS y la única que podrá ser disminuida de acuerdo con el número de servicios prestados; sin embargo, alguno de los conceptos catalogados como costos fijos en la categoría T3 tienen un comportamiento susceptible de modificarse a una categoría T4 como son los servicios de jardinería, limpieza y gestión de residuos comunes, mantenimiento, provisión de servicios públicos y eficiencia energética, consumo de energía eléctrica y otros servicios públicos del desarrollador y consumibles de los equipos; asimismo, el concepto del pago de derechos del permiso administrativo temporal a título oneroso, para el uso, aprovechamiento y explotación del bien inmueble, del 7.5% anual, que se incluyó en la T3 y se describe en el resultado 8, sea con cargo al desarrollador.

Se observó que la Tarifa Anual Integral de Servicios, se incrementó de la manera siguiente:

EVOLUCIÓN DE LA TARIFA ANUAL DE PAGOS DE SERVICIOS

(Miles de pesos)

Núm.	Documento	Comentario	Fecha	Tarifa Anual	Variación	%
1	IX. La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público-privada, en el que se incluya un análisis respecto de otras opciones.	Monto con el que fue autorizado el proyecto por la SHCP.	21/08/2014	137,400.0		
2	Análisis de Impacto en el Presupuesto del Proyecto Construcción de una Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	Monto máximo de pagos por servicios, con el que ISSSTE, inició el proceso licitatorio.	Abril de 2016	182,069.7	44,669.7	32.5%
3	Contrato de Prestación de Servicios en la modalidad de Asociación Público Privada núm. DA-SRMyS-JSA-011/2016.	Formalización del monto adjudicado con la Sociedad de Propósito Específico.	23/09/2016	175,356.2	37,956.2	27.6%

FUENTE: Estudios de factibilidad, Análisis de Impacto en el Presupuesto del Proyecto Construcción de una Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán y Contrato núm. DA-SRMyS-JSA-011/2016.

En respuesta de la reunión de presentación de resultados finales, el ISSSTE y la SHCP informaron que de acuerdo con los "Lineamientos para la Elaboración y Presentación de los Análisis Costo y Beneficio de los Programas y Proyectos de Inversión", no existió un cambio de alcance, al no superar el margen previsto del 25.0%; no se modificaron las metas físicas, ni el tipo de inversión y no se diferenciaron el tipo de programa, ni la entrada en operación, lo que no implicó cumplir con la obligación de actualizar la evaluación socioeconómica ni someterla a análisis y autorización de la CIGPFD, como se describe a continuación:

JUSTIFICACIÓN DE LOS INCREMENTOS

(Miles de pesos)

Justificado por:	Concepto	Autorización en 2014	Autorización en 2014 (actualización a 2016)	Impacto por variaciones macroeconómicas a abril 2016	Incremento en Pesos	Incremento en Porcentaje
ISSSTE	Monto de la Inversión	489,980.0		519,480.0	29,500.0	6.0%
ISSSTE	Contraprestación	137,400.0	145,670.1	182,069.7	36,399.6	25.0%
SHCP	Contraprestación	137,400.0	144,805.9	175,356.2 (1)	30,550.3	21.1%

FUENTE: Estudios de factibilidad, Análisis de Impacto en el Presupuesto del Proyecto Construcción de una Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán y Contrato de APP núm. DA-SRMyS-JSA-011/2016.

(1) Monto de la Contraprestación establecida en el Contrato de APP núm. DA-SRMyS-JSA-011/2016.

Sin embargo, se observó que aun cuando el ISSSTE informó con el documentó "Análisis de Impacto en el Presupuesto del Proyecto Construcción de una Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán", que la variación se debió a modificaciones macroeconómicas (tipo de

cambio, Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio e INPC), existió una variación anual real del 21.1% por 30,550.3 miles de pesos, que al horizonte del proyecto (25 años) representa 763,757.5 miles de pesos; la SHCP no evaluó las modificaciones del monto de la contraprestación autorizada de los proyectos de APP, para comprobar que se debieron a causas documentadas y justificadas.

16-0-06100-02-0236-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evalúe las modificaciones y actualizaciones de los conceptos que integran el monto de la contraprestación anual autorizada que presentan las entidades de los proyectos de APP, para comprobar que se debieron a causas documentadas y justificadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-1-19GYN-02-0236-01-004 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se asegure de que las modificaciones y actualizaciones que realice a los montos de las contraprestaciones autorizadas de los proyectos de APP, se justifiquen con los conceptos que conforman el proyecto y se sustenten en causas documentadas y justificadas

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

16-1-19GYN-02-0236-01-005 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado evalué los componentes de la categoría T3 "Costos Fijos" y considere aquellos que son susceptibles de reclasificarse a la categoría T4 "Costos Variables", en función de los servicios efectivamente devengados; asimismo, el concepto del pago de derechos del permiso administrativo temporal a título oneroso para el uso, aprovechamiento y explotación del bien inmueble se elimine de la categoría T3 "Costos Fijos" y sea el desarrollador quien absorba este costo.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

15. *PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE LA SUSTITUCIÓN DEL HOSPITAL GENERAL DR. DANIEL GURRÍA URGELL EN TABASCO*

En relación con el Hospital General Dr. Daniel Gurría Urgell en Tabasco, se constató que el promotor presentó la declaración unilateral de voluntad, en la que se comprometió a entregar, sin limitación alguna, toda la información técnica relativa al proyecto y cesión de derechos de autor, así como la garantía de seriedad sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas, para lo cual presentó una fianza, por 100,636.7 miles de pesos y, por su parte,

el ISSSTE expidió el Certificado No Transferible para el Reembolso de Gastos, por 10,375.2 miles de pesos, en favor del promotor; con el cumplimiento de esos requisitos, se inició el procedimiento de la Licitación Pública Internacional Mixta núm. APP-019GYN006-E4-2016, cuya convocatoria se publicó en el DOF, el 28 de julio de 2016, así como la disposición de las bases, las cuales cumplieron con los requisitos establecidos en la normativa.

En el proceso de adjudicación se llevaron a cabo tres juntas de aclaraciones en las que se acordó realizar 13 modificaciones y 5 precisiones a la convocatoria y a las bases, comunicadas con más de 10 días de anticipación a la presentación de las propuestas. De acuerdo con las bases, la presentación y apertura de propuestas se realizó en 2 etapas, el 31 de octubre y 11 de noviembre de 2016, en las que se obtuvo la participación de dos licitantes, de los cuales uno se declaró técnicamente insolvente, en la primera etapa y la otra propuesta se declaró económicamente insolvente, al superar en 12.8% el monto máximo de pagos autorizado (6,095,000.0 miles de pesos y el pago anual 265,000.0 miles de pesos), por lo que se declaró desierta la licitación.

El 17 de noviembre de 2016, el ISSSTE publicó nuevamente en el DOF la convocatoria núm. APP-019GYN006-E13-2016, y realizó la Junta de Aclaraciones el 25 de noviembre de 2016, en donde acordó 6 modificaciones y 1 precisión a las bases; al respecto, el 19 de diciembre de 2016, el ISSSTE celebró la primera etapa de presentación y apertura de propuestas, en la que participaron en forma presencial los licitantes siguientes:

OFERENTES	
Núm.	Denominaciones
1	Consorcio integrado por Promotora y Desarrolladora Mexicana Infraestructura, S.A. de C.V. / Infraestructura & Healthcare, S.A. de C.V.
2	Constructora y Edificadora GIA + A, S.A. de C.V.

El 21 de diciembre de 2016, el ISSSTE celebró la segunda etapa de presentación y apertura de propuestas, en la que informó el resultado de la revisión cualitativa y detallada de la documentación complementaria y propuestas técnicas, que fue documentada con dos Dictámenes de Evaluación, firmados por 19 servidores públicos de las direcciones de Administración, Finanzas, Médica y Unidad Jurídica, y asesores de obras contratados, así como 10 análisis, elaborados el 19 y 20 de diciembre, con los que se obtuvieron los siguientes resultados:

EVALUACIÓN

(Miles de Pesos)

Núm.	Licitante	Acreditación de Capacidad Técnica	Diseño	Equipamiento	Organización para la Prestación de los Servicios	Prestación de Servicios	Total	Oferta económica Total	Oferta económica anual
	ISSSTE Puntos Máximos Posibles	10.00	25.00	20.00	10.00	35.00	100.00	6,095,000.0	265,000.0
1	Consorcio integrado por Promotora y Desarrolladora Mexicana Infraestructura, S.A. de C.V. / Infraestructura & Healthcare, S.A. de C.V.	10.00	23.07	18.25	9.83	34.69	95.84	6,991,948.9	303,997.8
2	Constructora y Edificadora GIA + A, S.A. de C.V.	10.00	21.29	18.86	10.00	35.00	95.15	7,015,000.0	305,000.0

FUENTE: Expediente del proceso de licitación.

Como resultado de los puntajes obtenidos, las empresas anteriores se declararon técnicamente solventes y se dio lectura a los montos ofertados en ambas propuestas, los cuales superaron el máximo de pagos por servicios en 14.7% y 15.1%, por lo que nuevamente se declaró desierta la Licitación Pública Internacional Mixta.

A la fecha de la revisión (septiembre de 2017), en el portal de CompraNet, el procedimiento de la tercera Licitación Pública Internacional Mixta para la Sustitución del Hospital General Dr. Daniel Gurría Urgell, con la convocatoria No. APP-019GYN006-E6-2017, publicada el 28 de febrero de 2017, está vigente. Por otra parte, en la Décima Tercera Nota Aclaratoria del 28 de septiembre de 2017, se actualizó el calendario de actos, que establece que las dos etapas de presentación serán el 13 y 20 de octubre y la apertura de propuestas y el fallo, el 26 de octubre de 2017.

16. *INFORMACIÓN FINANCIERA DE LOS PROYECTOS*

Mediante el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público (SII@web), el ISSSTE reportó cifras y datos de los proyectos de la "Construcción de una Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán" (Clave de cartera 1451GYN0001) y de la "Sustitución del Hospital General Dr. Daniel Gurria Urgell en Villahermosa, Tabasco" (Clave de cartera 1551GYN0001), de lo que destaca:

REPORTE DE LOS PROYECTOS APP

(Miles de pesos)

Reporte Diciembre de 2016	Yucatán	Tabasco
Cartera	1451GYN0001	1551GYN0001
Etapa	Ejecución	Preparación
Inversión establecida en el contrato	847,041.2	NA
Gasto de operación y mantenimiento	4,003,997.2	NA
Inicio de construcción	08/12/2016	NA
Término de construcción	02/02/2018	NA
Inicio de operación	27/03/2018	NA
Término de operación	27/03/2043	NA
Valor del contrato	5,085,332.0	NA
Pago anual	203413.2	NA

FUENTE: Seguimiento de los Proyectos del SII@web.

Se constató que la información de la "Construcción de una Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán", coincide con el monto total y la tarifa anual integral de servicios (más IVA) del Contrato de Prestación de Servicios en la Modalidad de Asociación Público Privada núm. DA-SRMYS-JSA-011/2016; respecto de la "Sustitución del Hospital General Dr. Daniel Gurria Urgell en Villahermosa, Tabasco", al encontrarse en proceso de adjudicación, los datos no están disponibles; lo anterior, en cumplimiento de los "Lineamientos para el Seguimiento del Ejercicio de los Programas y Proyectos de Inversión, Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo y Proyectos de Asociaciones Público Privadas", de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se comprobó que la SHCP reportó en el "Informe Trimestral del cuarto trimestre sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública en el Anexo XXIII. Avance Físico y Financiero de los Programas y Proyectos de Inversión Bajo el Esquema de Asociación Público Privada", el monto anual de los pagos comprometidos durante la vigencia del contrato de la "Construcción de la Nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán", y la "Sustitución del Hospital General Dr. Daniel Gurria Urgell en Villahermosa, Tabasco", que se corresponde con lo que informó el ISSSTE en el SII@web, en cumplimiento del último párrafo del artículo 14 de la LAPP.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 6 observación (es), de la(s) cual (es) 3 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 3 restante (s) generó (aron): 6 Recomendación (es).

Dictamen

El presente se emite el 15 de enero de 2018, 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 asignación financiera de los proyectos de construcción y operación de las unidades médicas del ISSSTE, en la modalidad de Asociación Público Privada, para comprobar que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y rentabilidad social se sustentaron sobre bases razonables de costo beneficio, que justifiquen la conveniencia de construir y operar una Clínica y un Hospital General mediante dicha modalidad; asimismo, que la adjudicación, contratación y contraprestaciones pactadas se realizaron conforme a las disposiciones legales que garantizaron las mejores condiciones para el instituto, y que su registro presupuestal y contable se realizó en cumplimiento de la norma, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área	Director General
C.P. Julio Antonio Elizalde Angeles	C.P. Estanislao Sánchez y López

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el Manual de Organización General, vigente en 2016, se actualizó, autorizó y publicó en el DOF.

2. Verificar que hubo normativa interna y externa que reguló las operaciones y funciones relacionadas con el objeto de la auditoría; asimismo, que estuvo actualizada, autorizada y difundida.

3. Comprobar que los estudios de viabilidad se elaboraron y cumplieron con la normativa; asimismo, que justificaron la conveniencia de realizar los proyectos mediante un esquema de Asociación Público Privada (APP).

4. Comprobar que los proyectos contaron con la evaluación y autorización de la SHCP, y que se incluyeron en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

5. Verificar que en los procesos de adjudicación de los proyectos, se observó la normativa y se eligió la propuesta que ofreció las mejores condiciones para la entidad.

6. Verificar las condiciones administrativas y jurídicas con las cuales el ISSSTE otorgó a los licitantes ganadores el uso, aprovechamiento y explotación del bien inmueble.

7. Comprobar que el oferente adjudicado constituyó una sociedad de propósito específico, conforme a las especificaciones establecidas en la normativa.

8. Verificar que en el contrato de asociación público privada se pactaron los derechos y obligaciones establecidos en la normativa.

9. Verificar que la sociedad de propósito específico entregó en tiempo y forma las garantías de cumplimiento y los fondos de reserva, pactados contractualmente.

10. Comprobar que el contrato de asociación público privada se registró contable y presupuestalmente por el ISSSTE, y se reportaron los avances físicos y financieros.

Áreas Revisadas

Las subdirecciones de Infraestructura y Recursos Materiales y Servicios, de la Dirección de Administración, la Subdirección de Contaduría y la Subdirección de la Dirección de Finanzas, así como las unidades de Inversiones, de Política y Control Presupuestario, de Contabilidad Gubernamental y la Dirección General de Programación y Presupuesto "A", de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 4; Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Artículo 58, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2014; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno - Primera. Ambiente de Control, numerales 3.01 Estructura Organizacional, 3.05, 3.06, 3.07 Asignación de Responsabilidad y Delegación de Autoridad, 5.1 Establecer la Estructura para el Reforzamiento de la Rendición de Cuentas; Tercera. Actividades de Control, numerales 10.01 Respuesta a los Objetivos y Riesgos, 12.01 Documentación y Formalización de Responsabilidades a través de Políticas; Cuarta. Información y Comunicación, numerales 13.01 y 13.02 Identificación de los Requerimientos de Información; Quinta. Supervisión y

Mejora Continua, numerales 16.01 y 16.02 Establecimiento de Bases de Referencia y Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, numeral 26; Ley de Asociaciones Público Privadas, artículos 92, fracciones III y IV; 93, fracción I; 94, fracción I y 95, fracción I.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, 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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.