

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Caminos y Puentes Concesionados

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-09100-15-0333-2018

333-DE

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 2017, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Evaluar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos para la gestión de las concesiones, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y el marco normativo en materia de control interno y, en su caso, sugerir estrategias de mejora para su fortalecimiento.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

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

Alcance

Se revisaron los elementos del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) implementados por las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, para la operación del proceso de gestión de las concesiones, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública.

Selección de la muestra

Con base en los métodos de selección de la muestra establecidos en la Norma Internacional de Auditoría 530,^{1/} se definió el método de selección “*incidental*” como el más adecuado para determinar la muestra de los concesionarios y tramos carreteros que se señalan en los resultados números 11, 14, 15, 16 y 17, debido a que, si bien, no utilizamos una técnica estructurada, identificamos variables cualitativas y cuantitativas las cuales se aplican a todo el universo, con la finalidad de que cada uno tenga oportunidad de selección.

Para definir el tamaño de la muestra, se consideraron los factores siguientes:

- Concesiones que bursatilizaron los ingresos por peaje provenientes de la explotación de los caminos y puentes.
- Esquema tarifario aplicable en las bases de regulación tarifaria.
- Concesiones que entraron en operación durante el ejercicio 2017 y aplicaron tarifas iniciales.
- Calificaciones de los estados físicos de los caminos y puentes concesionados obtenidos en el ejercicio y en dos años anteriores.
- Concesiones que en el título de concesión establezcan la obligación de pagar Contraprestación Fija Anual (CFA), Contraprestación Inicial (CI) y Compartición de Ingresos Diferenciales (CID).
- Tiempo a invertir en el desarrollo de los procedimientos de auditoría.
- Capacidad operativa.

Con el análisis de cada una de las variables que a juicio profesional fueron consideradas, se determinó revisar un total de 18 concesiones, para aplicarles según correspondan, las pruebas de control interno relacionadas con la bursatilización de ingresos por peajes; bases de regulación tarifaria y actualización de tarifas; Inspección, verificación y vigilancia del estado físico de los caminos y puentes concesionados, programas de mantenimiento y constitución del fondo de reserva; así como la determinación y el pago de contraprestaciones.

Antecedentes

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)^{2/} establece que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan; asimismo, las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la

^{1/} Las **Normas Internacionales de Auditoría (NIA)** son emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento IAASSB-IFAC, que es el órgano encargado de emitir normas de auditoría bajo la revisión de la Federación Internacional de Contadores (IFAC). La NIA 530 Señala que los métodos para la selección de la muestra pueden ser: a) uso de un proceso computarizado, b) selección sistemática y c) selección al tanteo.

^{2/} **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, artículo 28, reformado y adicionado mediante decreto del 3 de febrero de 1983.

utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que corresponde a la SCT otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas.^{3/}

En México la libertad de tránsito es un derecho que está garantizado en el artículo 11 de la CPEUM, por lo que la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF) reafirma lo establecido en la Carta Magna, obligando a la SCT a garantizar, cuando haya vías alternas, la operación de una libre de peaje por cada concesión de caminos y puentes otorgadas a particulares, estados o municipios.^{4/}

En 2017, la longitud total de la red nacional de carreteras, fue de 393,471 kilómetros, de los cuales la red de autopistas de cuota (red concesionada), comprende 9,818 kilómetros (2.5% de la red nacional), como se muestra a continuación:

LONGITUD DE LA RED NACIONAL DE CARRETERAS EJERCICIO 2017		
Tipo de red	Kilómetros	%
Red federal libre de peaje	40,679	10.3
Autopistas de cuota	9,818	2.5
Red de caminos rurales y alimentadores	342,974	87.2
Total	393,471	100.0

FUENTE: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 5to. informe de labores de la SCT 2015-2016.

Contexto

Operación de los Caminos y Puentes Concesionados

En la operación de los caminos y puentes concesionados intervienen las instituciones siguientes:

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

El Reglamento Interior de la SCT establece que es facultad indelegable del secretario otorgar las concesiones que por ley le corresponda a esa secretaría y resolver, en su caso, sobre su

^{3/} Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 36, fracción IX, Diario Oficial de la Federación del 30-11-2017.

^{4/} Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. Artículo 30, párrafo primero. Diario Oficial de la Federación del 10-10-2016. (última reforma vigente en 2017).

prórroga y modificaciones, así como declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión o revocación.^{5/}

Le corresponde a la DGDC, entre otras atribuciones, elaborar evaluaciones económicas y financieras de proyectos carreteros, a efecto de determinar su rentabilidad y la viabilidad de llevarlos a cabo como inversión pública o mediante esquemas de participación público-privada; celebrar los concursos públicos para el otorgamiento de concesiones de infraestructura carretera; supervisar el cumplimiento de las obligaciones que las leyes, reglamentos, títulos de concesión de caminos y puentes federales o sus obras auxiliares y tramitar, en su caso, los procedimientos para su modificación, revocación, rescate, requisa, terminación o suspensión; verificar el estado físico de los caminos y puentes concesionados, emitir disposiciones relativas a su conservación y mantenimiento, y ejercer las atribuciones respecto de las tarifas y precios en materia de caminos y puentes federales concesionados.^{6/}

Concesiones otorgadas

La SCT ha otorgado un total de 75 concesiones que estuvieron vigentes durante el ejercicio 2017, de las cuales 50 se otorgaron a empresas privadas, 20 a gobiernos estatales, 2 a BANOBRAS, 2 al Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y 1 a CAPUFE.

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado mediante el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de junio de 1963, el cual ha sufrido tres modificaciones,^{7/} y que tiene por objeto administrar y explotar por sí o a través de terceros, mediante concesión otorgada, los caminos y puentes federales que ha venido operando así como en los que en lo futuro se construyan con cargo a su patrimonio o les sean entregados para tal objeto; llevar a cabo por sí o a través de terceros, la conservación, reconstrucción y mejoramiento de dichas vías con cargo a su patrimonio; proponer en los términos de ley a las autoridades competentes, las tarifas que se aplicarán para la explotación de las vías y los servicios que presta, así como percibir y disponer de su ingreso conforme a su presupuesto; administrar y explotar por sí o a través de terceros mediante concesión, los servicios conexos y auxiliares a las vías generales de comunicación; administrar caminos y puentes federales concesionados mediante la celebración de los convenios correspondientes; y coadyuvar, a solicitud de la SCT, en la inspección de las carreteras y puentes federales concesionados y, en su caso, operar estos últimos.

^{5/} Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, artículo 5, fracción XI, Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 2009.

^{6/} **Ibid.**, artículo 20, fracciones III, VII, X, XIV y XVIII.

^{7/} **Decretos por los que se reestructura la organización y funcionamiento de CAPUFE y se reforman y adicionan y derogan disposiciones**, publicados en el DOF del 2 de agosto de 1985, 24 de noviembre de 1993 y 14 de septiembre de 1995.

Al cierre del ejercicio 2017, tenía a su cargo la concesión otorgada por la SCT para operar, explotar, conservar y mantener 2 tramos carreteros, 16 puentes nacionales y 14 internacionales.^{8/}

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

Es una Sociedad Nacional de Crédito con personalidad jurídica y patrimonio propios, que presta el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo con los programas sectoriales y regionales y con los planes estatales y municipales, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en su ley orgánica.^{9/} Asimismo, tiene facultades para impulsar la inversión y el financiamiento privado en infraestructura y servicios públicos; promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios públicos, equipamiento urbano, así como la modernización y fortalecimiento institucional en estados y municipios; financiar el desarrollo de los sectores de comunicaciones y transportes; y propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado.^{10/}

BANOBRAS tiene las concesiones para construir, operar y explotar el tramo carretero Acatlán-Entronque-Aeropuerto de Colima de la carretera Guadalajara-Colima y la carretera Maravatío-Atlacomulco; asimismo, en su carácter de institución fiduciaria administra el FONADIN que incluye la concesión para construir, operar, explotar y mantener la red de carreteras más grande del país.

Gobiernos Estatales

Conforme al procedimiento establecido en la LCPAF, la SCT podrá otorgar concesiones para construir, mantener, conservar y explotar caminos y puentes a estados o municipios, así como para mantener, conservar y explorar caminos federales construidos o adquiridos por cualquier título por el Gobierno Federal. En este último caso, las concesiones no podrán ser por plazos mayores a 20 años.^{11/} Durante 2017, estuvieron vigentes 20 concesiones otorgadas por la SCT a 12 gobiernos estatales^{12/} para construir, operar, explotar, conservar y mantener diversos caminos y puentes, con vencimientos que oscilan entre los años 2020 y 2053.

La importancia de la operación de la red carretera en general, y de los tramos concesionados en particular, es esencial para el desarrollo económico nacional y la seguridad de las personas, al ser el transporte carretero la principal modalidad utilizada para el movimiento de personas

^{8/} Sexta modificación al título de concesión de fecha 18 de marzo de 2003, Anexo 1, 30 de septiembre de 2011.

^{9/} Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, artículo 2, DOF del 10-01-2014 (última reforma publicada).

^{10/} *Ibíd.*, Artículo 6.

^{11/} Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, artículo 30, DOF del 30-11-2017 (última reforma publicada)

^{12/} Estados de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, México, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas.

y bienes en México. Así también, al involucrar el uso de bienes públicos que, en principio, deben beneficiar a toda la población y a todos los sectores económicos y sociales, la operación de las concesiones carreteras debe distinguirse por su eficiencia, eficacia y transparencia; sólo así se puede garantizar que los beneficios económicos y no económicos que su operación debe generar se vean reflejados en el impulso a la economía y en el bienestar social. De ahí que resulte fundamental corroborar que los mecanismos de control y verificación de todos los procesos asociados a la operación de carreteras y puentes concesionados estén siendo debidamente aplicados para controlar y mitigar los riesgos asociados al fraude financiero, al incremento de riesgos de accidentes por malas condiciones físicas de las carreteras o al incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas en las concesiones.

Procesos sujetos a revisión

La operación de los Caminos y Puentes Concesionados incluye distintos procesos realizados por la SCT, de los cuales, por su relevancia, se revisaron los siguientes:

- *Gestión de las concesiones y sus modificaciones.* Proceso mediante el cual elabora el análisis de necesidades para el otorgamiento de los títulos de concesión, en cumplimiento de las disposiciones legales establecidas; verifica que los concesionarios cumplan las condiciones establecidas en los mismos, y analiza y autoriza, en su caso, sus modificaciones como consecuencia de prórrogas en su vigencia, incorporación o desincorporación de caminos y puentes.
- *Establecimiento y modificación de tarifas.* Proceso mediante el cual define los esquemas tarifarios de los caminos y puentes concesionados, analiza las solicitudes de modificación de tarifas y verifica que los criterios para su actualización y modificación cumplan con lo establecido en el título de concesión.
- *Inspección, verificación y vigilancia del estado físico.* Proceso mediante el cual emite las disposiciones relativas al mantenimiento menor y mayor, realiza el análisis y calificaciones del estado físico de los caminos y puentes concesionados y coordina las acciones necesarias para verificar y dar seguimiento a los programas de conservación autorizados, a fin de que éstos se encuentren en óptimas condiciones de servicio.
- *Cobro de las contraprestaciones entero y registro.* Proceso mediante el cual hace la propuesta a la SHCP para que fije el monto de la contraprestación que pagaran los concesionarios por el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes concesionados, la vigilancia y el seguimiento de la SCT en relación con el cobro de las mismas, la verificación de los ingresos que fueron base para su cálculo, así como su presentación en la Cuenta Pública del ejercicio al que correspondan.

Resultados

1. Marco normativo aplicable en materia de Control Interno

I. En la DGDC de la SCT

La DGDC, en materia de control interno, debe observar la normativa emitida por la Secretaría de la Función Pública (SFP), correspondiente al Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Acuerdo de Control Interno), el cual tiene por objeto establecer las disposiciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán observar para el establecimiento, supervisión, evaluación, actualización y mejora continua de su SCII.

El ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO I, numeral 2, fracción L, del Acuerdo de Control Interno define al SCII como “El conjunto de procesos, mecanismos y elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que se aplican de manera específica por una Institución a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimiento de sus procesos de gestión, para dar certidumbre a la toma de decisiones y conducirla con una seguridad razonable al logro de sus metas y objetivos en un ambiente ético e íntegro, de calidad, mejora continua, eficiencia y de cumplimiento de la ley”.

El Acuerdo de Control Interno dispone que para establecer, actualizar y mantener en operación el SCII, se debe tomar como referencia el Marco Integrado de Control Interno (MICI) del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual señala que los *componentes del control interno* representan el nivel más alto en la jerarquía del Marco y deben operar en conjunto y de manera sistémica, para que el control interno sea apropiado.

Los componentes del control interno están integrados por 17 principios que respaldan su diseño implementación y operación, los cuales representan los requerimientos necesarios para establecer un control interno eficaz, eficiente, económico y suficiente, conforme a la naturaleza, tamaño, disposiciones jurídicas y mandato de la institución.

Adicionalmente, los principios se asocian a distintos elementos de control (puntos de interés en MICI) los cuales proporcionan al Titular y a la Administración material de orientación para el diseño, implementación y operación de los principios, así como mayores detalles y una explicación precisa de los requerimientos para su implementación y documentación, por lo que orientan sobre la temática que debe ser abordada.

En el Acuerdo de Control Interno, la SFP define a los componentes de control interno como Normas Generales y las conceptualiza de la manera siguiente:

NORMAS GENERALES DE CONTROL
DEL ACUERDO DE CONTROL INTERNO DE LA SFP

Norma	Concepto
Ambiente de Control	Es la base que proporciona la disciplina y estructura para lograr un sistema de control interno eficaz e influye en la definición de los objetivos y la constitución de las actividades de control. Para la aplicación de esta norma, el titular, la administración y, en su caso, el órgano de gobierno, deberán establecer y mantener un ambiente de control en toda la institución, que implique una actitud de respaldo hacia el control interno.
Administración de Riesgos	Es el proceso dinámico desarrollado para identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.
Actividades de Control	Son las acciones que define y desarrolla la Administración mediante políticas, procedimientos y tecnologías de la información con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales; así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.
Información y Comunicación	La información y comunicación son relevantes para el logro de los objetivos institucionales. Al respecto, la administración debe establecer mecanismos que aseguren que la información relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación tanto al interior como al exterior son efectivos. Los sistemas de información y comunicación deben diseñarse e instrumentarse bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento que permitan determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales con el uso eficiente de los recursos. La administración requiere tener acceso a información relevante y mecanismos de comunicación confiables, en relación con los eventos internos y externos que pueden afectar a la institución.
Supervisión y Mejora Continua	Son las actividades establecidas y operadas por los responsables designados por el titular de la institución, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía. La supervisión es responsabilidad de la administración en cada uno de los procesos que realiza, y se puede apoyar en los resultados de las auditorías realizadas por el órgano fiscalizador y por otras instancias fiscalizadoras, ya que proporcionan una supervisión adicional a nivel institución, división, unidad administrativa o función.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con base en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, DOF 03-11-2016.

II. En BANOBRAS

Se identificó que BANOBRAS, en materia de control interno, debe atender lo dispuesto en el Acuerdo de Control Interno, en términos de lo dispuesto en el ARTÍCULO SEGUNDO, numeral 1, párrafos segundo y tercero, que establece que a las sociedades nacionales de crédito, entidades paraestatales del sector financiero, organismos de fomento y entidades de fomento, les serán aplicables esas Disposiciones en lo que no se oponga a los preceptos legales y administrativos que regulan su funcionamiento, quedando exceptuadas de su aplicación las entidades paraestatales en proceso de desincorporación.

Asimismo, en materia de control interno se identificó que BANOBRAS debe atender lo establecido en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).^{13/}

En atención a lo establecido en dichas Disposiciones, el Capítulo VI. Controles Internos, BANOBRAS mediante el Acuerdo 5 4Ord/2016 del Comité de Auditoría y el Acuerdo 095/2016 del Consejo Directivo autorizó el documento denominado Objetivos y Lineamientos del Sistema de Control Interno de BANOBRAS, en términos de lo establecido en el artículo 141 de las Disposiciones de la CNBV. Este documento tiene por objeto *“Establecer los objetivos en materia de control interno y los lineamientos generales que de ellos se desprenden”*.

El Sistema de Control Interno (SCI) establece las directrices generales que enmarcan las acciones y responsabilidades de todo el personal del BANOBRAS, quienes son el elemento central sobre el que recae la función primaria del control de los procesos administrativos y sustantivos. Lo anterior, para incidir en el cumplimiento de la misión, así como en el logro de los objetivos y metas institucionales.

Los objetivos de control interno y los lineamientos generales que de ellos se desprenden son los pilares centrales del Sistema de Control Interno de BANOBRAS, de aplicación general y deben ser conocidos por todas sus áreas, unidades administrativas, funcionarios y empleados, así como por los miembros del Consejo Directivo, del Comité de Auditoría, los Comisarios y los prestadores de servicios externos.

III. En CAPUFE

El artículo primero, párrafo tercero de la LOAPF establece que CAPUFE es un organismo descentralizado que forma parte de la administración pública paraestatal, por lo que se encuentra sujeto a la aplicación del Acuerdo de Control Interno.

Adicionalmente, CAPUFE cuenta con el documento denominado “Políticas Específicas para conformar el Modelo de Control Interno Institucional en Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos” (Políticas de Control Interno de CAPUFE),^{14/} el cual tiene como objetivo establecer directrices que los servidores públicos, en sus distintos ámbitos de competencia, deberán observar para la implementación, actualización, seguimiento, control y vigilancia del SCII, en cumplimiento del Acuerdo de Control Interno.

^{13/} Publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el 2 de diciembre de 2005, modificadas mediante diversas resoluciones publicadas en el citado medio oficial. Últimas modificaciones 6 de enero, 4 y 27 de abril, 31 de mayo, 26 de junio, 4 y 24 de julio, 29 de agosto, 6 y 25 de octubre, 18, 26 y 27 de diciembre de 2017, y 22 de enero de 2018.

^{14/} Autorizado por su Director General en la tercera sesión ordinaria del Comité de Mejora Regulatoria Interna en septiembre de 2016.

- **Revisión del Control interno por parte de la ASF**

Para llevar a cabo la auditoría, se utilizó el marco normativo en materia de control interno aplicable a la DGDC de la SCT, a BANOBRAS y a CAPUFE, y se enfocó a la revisión de los cinco componentes de control interno, como se describe a continuación:

Ambiente de Control: Las técnicas y procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de este componente se enfocaron en el análisis de las estructuras, manuales, principios éticos, así como la capacitación de las unidades administrativas que participaron en los procesos sujetos a revisión.

Administración de riesgos: Las técnicas y procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de este componente se enfocaron en identificar la metodología que regula el proceso de administración de riesgos, así como el analizar su identificación, comportamiento y respuesta respecto de aquellos identificados en los procesos sujetos a revisión.

Actividades de control: Para la revisión de este componente se identificaron y verificaron los controles establecidos por la DGDC, BANOBRAS y CAPUFE, en los procesos de gestión de las concesiones y sus modificaciones; establecimiento y modificación de tarifas; inspección, verificación y vigilancia del estado físico; y cobro de las contraprestaciones entero y registro, a fin de reconocer la eficacia operativa de los controles identificados y su repercusión en el SCII.

Información y Comunicación: Las técnicas y procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de este componente se enfocaron en analizar y evaluar la obtención, generación, o uso de información relevante y de calidad para el control interno de los procesos sujetos a revisión.

Supervisión y Mejora Continua: Para la revisión de este componente, los procedimientos de auditoría se enfocaron en analizar las evaluaciones continuas internas y externas realizadas en los procesos sujetos a revisión, así como las mejoras desarrolladas como consecuencia de las mismas.

Como resultado del análisis de la información y documentación proporcionada, se obtuvieron conclusiones relacionadas con los cinco componentes de control interno, establecidos en las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, respecto de la implementación y eficacia de los controles revisados, los cuales se describen en los 21 resultados que componen el presente informe.

Responsabilidades sobre el Control Interno

Designación de Enlaces

En la DGDC de la SCT

Con la revisión de los reportes de avances trimestrales del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) correspondientes al ejercicio 2017, se verificó que, si bien, la Dirección Técnica es la Unidad Administrativa que atiende los temas relacionados con la administración de riesgos, la DGDC no tiene una designación formal del servidor público encargado de atender los distintos procesos en esa materia y fungir como enlace, con los responsables de concentrar la información en los niveles directivo y estratégico. Lo anterior, no contribuye a la atención de los temas, ya que la responsabilidad se puede diluir al no estar formalizada.

En conclusión, con la revisión se constató que la gestión de las concesiones, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública, en la que intervienen la SCT, por conducto de la DGDC, BANOBRAS y CAPUFE, en materia de control interno, se realizó conforme a lo establecido en el Acuerdo de Control Interno de la SFP; adicionalmente, para el caso de BANOBRAS, en observancia de lo establecido en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

2017-0-27100-15-0333-01-001 Recomendación

Para que la Secretaría de la Función Pública incluya en el ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno la obligación de designar formalmente a un servidor público responsable de atender los distintos procesos en materia de administración de riesgos, en cada una de las unidades administrativas de las instituciones, con el propósito de que coadyuven con los enlaces responsables en esas materias de concentrar la información en el ámbito institucional, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO II, numeral 4, párrafo segundo del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2. *Componente Ambiente de Control*

Estructura Organizacional

I. En la DGDC de la SCT

La plantilla de personal de la DGDC vigente en 2017 se conformó por 110 servidores públicos, y se distribuyó en 86 unidades administrativas, que comprenden 1 dirección general, 3 direcciones generales adjuntas (de formulación de proyectos; de seguimiento de concesiones de autopistas y de supervisión física de autopistas), 5 coordinaciones (de planeación de

infraestructura carretera; de aprovechamiento de activos; de proyectos para la prestación de servicios; de planeación y gestión de carreteras en operación, y de obra nueva y conservación), 24 direcciones de área, 47 subdirecciones y 6 departamentos.

Se verificó que el Manual de Organización (MO) de la DGDC^{15/} contiene una estructura organizacional que no corresponde a la vigente en 2017, ya que en comparación con el número de unidades incluidas en la plantilla de personal y en la estructura vigente al cierre del ejercicio 2017 se identificaron las diferencias siguientes:

UNIDADES QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO CARRETERO 2017
(Número de unidades administrativas)

Área	Estructura orgánica	Manual de organización	Plantilla del personal
Dirección General	1	1	1
Dirección General Adjunta	3	3	3
Coordinaciones	5	7	5
Dirección	23	26	24
Subdirección	47	57	47
Departamentos	5	3	6
Total	84	97	86

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero, la estructura orgánica y la plantilla del personal vigentes en 2017.

Como se muestra en la tabla anterior, la principal diferencia entre la estructura orgánica, el MO y la plantilla del personal de las áreas que participan en los procesos sujetos a revisión, corresponde al número de direcciones con 23, 26 y 24, respectivamente y 10 subdirecciones^{16/} incluidas en el MO que no forman parte de la estructura orgánica ni de la plantilla del personal.

II. En BANOBRAS

Las direcciones generales adjuntas Fiduciaria (DGAF) y de Banca e Inversión (DGABI) son las unidades administrativas en las que recaen las funciones para la gestión de las concesiones, sus modificaciones, aplicación de tarifas, el cumplimiento de las obligaciones de mantener en óptimas condiciones el estado físico de los caminos y puentes y el pago de las contraprestaciones, establecidas en los Títulos de Concesión.

^{15/} Autorizado en noviembre de 2014, número de registro 214-1.01-A8-2014.

^{16/} Subdirecciones: de Contratos; de Planeación y Análisis de Proyectos; de Asuntos Internacionales e intersecretariales; Técnica de Concesiones; de Liberación del Derecho de Vía; de Evaluación de Activos; Normativa; de Información y Estadística; de Supervisión Física de Puentes; de Recursos Humanos y Servicios Generales.

Para ello, de acuerdo con su estructura organizacional vigente, la DGAF cuenta con 3 direcciones de área, 1 coordinación, 1 subdirección,^{17/} 18 gerencias y 33 subgerencias. La DGABI cuenta con 5 direcciones,^{18/} 10 gerencias y 10 subgerencias. Asimismo, la plantilla del personal vigente en 2017, adscrito a la DGAF y la DGABI correspondió a 121 y 29 servidores públicos, respectivamente.

Al respecto, con la comparación de la estructura orgánica del MO de BANOBRAS^{19/} y la plantilla del personal se constató que la Subdirección de Procedimientos de Contratación y Análisis Normativo, y las gerencias de Obras; de Riesgos y Políticas de Precios de la DGAF, y la Gerencia y Subgerencia de Proyectos Carreteros de la DGABI, no forman parte de la plantilla del personal adscrito en estas unidades administrativas.

III. En CAPUFE

La estructura orgánica de CAPUFE vigente a mayo de 2016, se integró de 1 Dirección General, 4 Direcciones de área, 4 Coordinaciones, 15 Subdirecciones, 42 Gerencias, 112 Subgerencias y 1 Secretaría Técnica, con un total de 4,411 plazas, de las cuales la Dirección de Infraestructura Carretera (DIC), la Dirección de Operación (DO), la Coordinación de Desarrollo, Análisis Estadístico y Política Tarifaria (CDAEPT) y la Subdirección de Finanzas (SF) participan en los procesos sustantivos sujetos a revisión. Con la comparación de su estructura orgánica con el número de unidades incluidas en su MO^{20/} y en la plantilla de personal al cierre del ejercicio 2017, se identificaron las diferencias que se muestran a continuación:

UNIDADES QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA
DE LAS ÁREAS QUE PARTICIPAN EN LOS PROCESOS SUJETOS A REVISIÓN EN CAPUFE
(Número de unidades)

Área	Estructura orgánica	Manual de organización	Plantilla del personal
Dirección General	1	1	1
Dirección	3	3	3
Subdirección	8	9	8
Coordinación	1	1	1
Gerencia	22	22	22
Subgerencia	43	46	42
Total	78	82	77

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Manual de General de Organización de CAPUFE, la estructura orgánica, la plantilla del personal vigentes en 2017.

^{17/} Dirección de Gestión de Recursos y Operación de Bienes Concesionados, Dirección de Operación Técnica y Seguimiento, Dirección de Administración Fiduciaria, Coordinación Ejecutiva Fiduciaria y Subdirección de Procedimientos de Contratación y Análisis Normativo.

^{18/} Dirección de Carreteras, Dirección de Puertos, Aeropuertos y Gasoductos, Dirección de Agua, Energía y Medio Ambiente, Dirección de Estudios y Evaluación Técnica y Dirección de Transporte Masivo.

^{19/} Actualizado el 5 de diciembre de 2017 y aprobado mediante el **acuerdo número 134/2017 del Consejo Directivo**.

^{20/} Autorizado por la Dirección General de CAPUFE, mediante acuerdo del 9 de marzo de 2016.

Como se muestra en la tabla anterior, la principal diferencia entre la estructura orgánica, el MO y la plantilla del personal de las áreas que participan en los procesos sujetos a revisión, corresponde al número de subgerencias con 43, 46 y 42, respectivamente. Lo anterior podría representar que no se estén realizando algunas actividades que contribuyen al logro de metas y objetivos en CAPUFE, toda vez que su MO incluye áreas que no forman parte de la estructura y que no cuentan con personal asignado.

En conclusión, se identificó que el número de unidades administrativas establecidas en las estructuras orgánicas y plantillas de personal de la DGDC de la SCT, de BANOBRAS y de CAPUFE vigentes en 2017, no corresponden a las establecidas en sus respectivos manuales de organización, lo que puede repercutir en la falta de asignación de funciones y responsabilidades que permitan un adecuado desempeño de las actividades de los servidores públicos que participan en los procesos sujetos a revisión.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, señaló que debido a la reducción del personal en las direcciones generales adjuntas de Supervisión Física de Autopistas; de Formulación de Proyectos; de Seguimiento de Concesiones de Autopistas, así como en la Coordinación Técnica de Planeación de Infraestructura Carretera, actualmente el Manual de Organización de la DGDC de la SCT se encuentra en proceso de actualización; al respecto, con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó evidencia del programa de trabajo autorizado por el Director de Administración de la DGDC, que incluye las actividades a desarrollar para su actualización, el personal responsable de realizarlas, las fechas de ejecución (de octubre de 2018 a julio de 2019), así como los entregables a generar.

Asimismo, acreditó que, como parte del proceso de actualización, solicitó a las áreas responsables considerar la alineación de puestos de acuerdo con la nueva línea de mando por la reducción de plazas, la redistribución de las funciones existentes y, en su caso, la elaboración de perfiles de puestos, acordes con la nueva estructura organizacional. Por lo anterior, se solventa lo observado.

BANOBRAS, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DCI/101000/388/2018 de fecha 10 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó los proyectos de actualización de los Manuales de Organización específicos de la DGAF y de la DGABI de fechas 28 de febrero y 28 de marzo de 2018, respectivamente, los cuales son acordes con la plantilla del personal vigente a la fecha de su actualización; sin embargo, no informó el estatus de la actualización de dichos manuales ni la fecha prevista para la conclusión de la misma, por lo que la observación persiste.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número STPG/636/2018 de fecha 13 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó evidencia de que en 2016, inició el proyecto de “Planeación de la Organización”,

el cual tenía como finalidad la actualización del Estatuto Orgánico, del Manual General de Organización, de la Estructura Organizacional y de las descripciones de Perfiles de Puestos de CAPUFE; asimismo, proporcionó evidencia de que desarrolló la “Guía Técnica para la creación o modificación de estructuras orgánicas en unidades administrativas”, de los trabajos de sensibilización y de los análisis realizados por las unidades administrativas, así como de la conclusión del proyecto, en octubre de 2018, y de los entregables, consistentes en las propuestas de Estatuto Orgánico; Manual General de Organización; Estructura Organizacional y descripción y perfiles de puestos actualizados, los cuales se encuentran alineados a las necesidades actuales de CAPUFE y en proceso de registro y autorización por parte de la SCT, SHCP y la SFP. Por lo anterior, se solventa lo observado.

2017-2-06G1C-15-0333-01-001 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., elabore y formalice un programa de trabajo para la actualización de su Manual de Organización, que incluya las actividades a realizar, el cronograma de actividades, los responsables de su ejecución y los entregables, entre otros aspectos, a fin de que la estructura orgánica, las funciones y las responsabilidades definidas para las direcciones generales adjuntas Fiduciaria y de Banca e Inversión sean acordes con las establecidas en el marco legal, y contribuyan al logro de los objetivos institucionales, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 3, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 3.01, 3.02 y 3.04 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

3. Componente Ambiente de Control

Manuales de Organización y Procedimientos

I. En la DGDC de la SCT

Los manuales de organización y procedimientos de la DGDC se encuentran alineados a los objetivos y metas institucionales; sin embargo, la última actualización del MO de la DGDC data de noviembre de 2014, y la de su Manual de Procedimientos (MP) de junio de 2011. Lo anterior tiene impacto en la consistencia del número de unidades administrativas incluidas en la plantilla del personal y la estructura orgánica de la DGDC, vigentes en 2017, como se señaló en el resultado 2 del presente informe.

Con el análisis del MP de la DGDC, se constató que incluye, entre otros, los procedimientos siguientes: “Seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de los títulos de concesión”; “Otorgamiento de la no objeción para la ejecución de las obras de conservación de las autopistas y puentes de la Red FONADIN”; “Otorgamiento de concesiones de infraestructura carretera”; “Revisar la procedencia y viabilidad de las solicitudes de modificación a las concesiones vigentes” y “Registro de tarifas de autopistas y puentes concesionados”, los cuales se relacionan con los procesos sujetos a revisión. No obstante, se identificó que no se

incluyen procedimientos para el otorgamiento de concesiones bajo el modelo de APP; las incorporaciones y desincorporaciones de tramos carreteros en los títulos de concesión otorgados al FONADIN y a CAPUFE; y la inspección, verificación y vigilancia del estado físico de las concesiones de caminos y puentes otorgadas a particulares, gobiernos estatales y CAPUFE.

En conclusión, el no contar con Manuales de Organización y Procedimientos actualizados que incluyan la asignación de funciones, las responsabilidades de control interno en cada uno de los procesos y de la normativa aplicable adaptada a nuevas leyes o regulaciones, en su caso, representa un riesgo para la DGDC para un adecuado desempeño de sus actividades, así como el cumplimiento de los objetivos y eficacia operativa en sus procesos. Lo relacionado con el MO de la DGDC se observó en el resultado número 2 del presente informe.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, señaló que debido a la reducción del personal, las direcciones generales adjuntas de Supervisión Física de Autopistas; de Formulación de Proyectos; de Seguimiento de Concesiones de Autopistas; las direcciones Técnica y de Asuntos Jurídicos y Legales, así como la Coordinación Técnica de Planeación de Infraestructura Carretera, actualmente, se encuentran en proceso de actualización el Manual de Procedimientos de la DGDC de la SCT, el cual se estima su conclusión en julio de 2019, al respecto, y con motivo de la intervención de la ASF, se proporcionó evidencia de contar con un programa de trabajo autorizado por el Director de Administración de la DGDC, que incluye las actividades a desarrollar para su actualización, el personal responsable de realizarlas, las fechas de ejecución (de octubre de 2018 a julio de 2019), así como entregables a generar; adicionalmente, solicitó a las áreas responsables que los proyectos de actualización del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Desarrollo Carretero incluyeran los relacionados con el otorgamiento de concesiones bajo el modelo de APP; las incorporaciones y desincorporaciones de tramos carreteros en los títulos de concesión; y la inspección, verificación y vigilancia del estado físico de las concesiones de caminos y puentes distintos a la Red FONADIN. Por lo anterior se solventa lo observado.

4. Componente Ambiente de Control

Descripciones y perfiles de puestos

I. En BANOBRAS

Se constató que BANOBRAS proporcionó las descripciones y perfiles de puestos que definen los objetivos y funciones, facultades y relaciones de autoridad, así como las condiciones de trabajo, educación, formación, experiencia y competencias, y presentó las valuaciones correspondientes por cada puesto que conforma la estructura de la DGAF y la DGABI; sin embargo, ambos documentos, al cierre del ejercicio 2017, no se encontraban autorizados.

Asimismo, se proporcionó un contrato de prestación de servicios formalizado con un proveedor externo, con vigencia del 24 de mayo al 28 de septiembre de 2018, por concepto de "Servicios técnicos para llevar a cabo la actualización de los perfiles de puestos", y se constató que, conforme a lo establecido en el anexo técnico del contrato, el proveedor del servicio debía llevar a cabo, entre otras actividades, la revisión y actualización de los perfiles de puesto del personal de mando y operativos, que comprende los 414 puestos que integran la estructura básica y no básica, así como de los puestos tipo que conforman la plantilla de 637 plazas operativas.

Por ello, se comprobó que, no obstante que BANOBRAS no acreditó que las descripciones y perfiles de puestos de la DGAF y la DGABI estuvieran autorizadas al cierre del ejercicio 2017, en 2018 inició el proceso para actualizarlas.

II. En CAPUFE

CAPUFE acreditó contar con la descripción y perfil por cada puesto de la DO, la DIC, la DF y la CDAPT, así como con la remuneración percibida de acuerdo con el tabulador de sueldos y salarios vigente para 2017 autorizado por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP y con sus dictámenes de valuación, elaborados de conformidad con los criterios técnicos para la validación de la valuación de puestos de la Administración Pública Federal (APF), emitidos por la SFP.

En conclusión, BANOBRAS y CAPUFE acreditaron contar con las descripciones y perfiles de puestos de los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas que participan en los procesos sujetos a revisión; asimismo, las instituciones han establecido acciones necesarias para asegurar que el personal cuenta con el nivel de preparación y experiencia que se ajusta a su perfil del puesto, así como un nivel de conocimiento y habilidades que permiten asegurar su desempeño efectivo y eficiente y coadyuvar al logro de objetivos y metas institucionales.

5. *Componente Ambiente de Control*

Códigos de ética y conducta e integridad institucional

I. En BANOBRAS

BANOBRAS observa y aplica el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal contenido en el Acuerdo de Integridad^{21/} emitido por la SFP (Código de Ética); asimismo, que cuenta con un Código de Conducta que orienta y da certeza a los servidores públicos sobre su comportamiento ético, así como con los principios que orientan el actuar, las funciones y

^{21/} ACUERDO que tiene por objeto emitir el código de ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, DOF. 22 de agosto de 2017.

valores que todo consejero, comisario y empleado de BANOBRAS debe observar en la realización de los negocios y actividades de la institución a fin de que respondan a las necesidades de la sociedad.

Se verificó que la última actualización del Código de Conducta de BANOBRAS data del 5 de diciembre de 2017, y fue autorizada por el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI), en su Tercera Sesión Ordinaria realizada el 18 de octubre de 2017.

Se constató que ambos códigos se difundieron para su observancia mediante la página web de BANOBRAS y mensajes de correo electrónico; además, se obtuvo el compromiso de su cumplimiento suscrito por el personal. Adicionalmente, BANOBRAS proporcionó el “Acuse de lectura y compromiso de cumplimiento del código de conducta” por parte de los servidores públicos de la DGAF y la DGABI, correspondientes a la última actualización del código de conducta aprobado por el CEPCI vigente en 2017 y los cuales se recibieron durante el mes de febrero de 2018.

Asimismo, proporcionó evidencia del cumplimiento de los establecido en el ACUERDO SEXTO, en el numeral 6, inciso e) del Acuerdo de Integridad, toda vez que vigiló el cumplimiento de los códigos de Ética y Conducta mediante cuestionarios aplicados al personal, vía electrónica durante el ejercicio 2017.

II. En CAPUFE

Se constató que CAPUFE dispone de un Código de Conducta que data de junio de 2017, el cual incluye los principios y valores del Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, la misión y la visión, así como las reglas de integridad aplicables a sus servidores públicos, y está autorizado por su Director General y cuenta con la opinión favorable de la Unidad de Ética, Integridad Pública y Prevención de Conflictos de Interés de la SFP, respecto de su contenido.

Las Políticas de Control Interno de CAPUFE establecen que corresponde a los Titulares de las unidades administrativas promover la difusión periódica de los códigos de Ética y de Conducta, así como a la Coordinación de Evaluación e Información institucional su actualización permanente y a la Dirección de Administración y Finanzas implementar instrumentos de evaluación de su cumplimiento.

Al respecto, se verificó que el Código de Conducta se encuentra difundido en la dirección electrónica de la normateca interna de CAPUFE; asimismo, que el CEPCI solicitó durante el ejercicio 2017 la declaración anual del cumplimiento de los códigos de Ética y Conducta por los servidores públicos de ese organismo; sin embargo, al segundo semestre de 2017 solo se recibió la declaración de su cumplimiento por parte de 672 servidores públicos, 489 de ellos adscritos a las áreas que participan en los procesos sustantivos sujetos a revisión (125 de la DO, 66 de la DIC y 298 de la DAF) del total de servidores públicos que conformaron la plantilla de personal de CAPUFE al cierre de 2017, correspondiente a 4,411.

Adicionalmente, se constató que este organismo implementó y difundió el documento denominado “Política Institucional integridad/anticorrupción en CAPUFE”, en el que se describen los principios constitucionales, las reglas de integridad y los valores contenidos en los códigos de ética y de conducta del organismo, este último, autorizado por el CEPCI en su segunda sesión ordinaria del 28 de junio de 2017.

En relación con lo anterior, se verificó que CAPUFE cuenta con un programa de trabajo de integridad/anticorrupción, autorizado por el director general el 28 de marzo de 2016, y actualizado en 2017, el cual incluye: la capacitación continua en materia de integridad/anticorrupción a todo el personal, la difusión de los códigos de ética y conducta implementados, el establecimiento, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y la gestión de riesgos de corrupción en la institución.

En conclusión, BANOBRAS y CAPUFE observan y aplican el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, adicionalmente cuentan con códigos de conducta actualizados, autorizados y difundidos entre su personal y, en el caso de CAPUFE, con una política institucional de integridad y anticorrupción, documentos que orientan el comportamiento ético, valores y principios que deben observar en el desempeño de sus funciones; sin embargo, CAPUFE no obtuvo la declaración del cumplimiento de los códigos de ética y conducta por parte de los servidores públicos que participan en los procesos sujetos a revisión, lo anterior no permite asegurar el conocimiento de los documentos y por ende su cumplimiento.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número STPG/636/2018 de fecha 13 de diciembre de 2018, señaló que la declaración del cumplimiento de los códigos de ética y de conducta se realiza semestralmente a todos los trabajadores del organismo, mediante la evaluación del desempeño, la cual fue registrada y aprobada por la SFP y se compone con la calificación de diversos elementos que integran a 2 factores, relacionados con los códigos de conducta y ética e integridad; asimismo, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó evidencias que acreditan que durante 2017 y 2018, en promedio 3,618 y 3,916 trabajadores de oficinas centrales, delegaciones y gerencias de tramo de CAPUFE, respectivamente, suscribieron la declaración del cumplimiento de los códigos en comento, mediante las evaluaciones del desempeño correspondientes, con lo que se solventa lo observado.

6. *Componente Ambiente de Control*

Capacitación

1. En la DGDC de la SCT

En el Programa Anual de Capacitación (PAC) de la DGDC para el ejercicio 2017, se programaron 16 actividades de capacitación integradas por 15 cursos y una conferencia, de las cuales 13 estuvieron relacionados con temas de desarrollo técnico y humano del personal,

así como transversales; 2 con el código de conducta y los valores dentro de la SCT y el restante con el SCII; asimismo, 7 se impartieron de manera presencial y 9 en la modalidad en línea, y solo 7 de ellos fueron de carácter obligatorio.

Se identificó que en los 15 cursos y la conferencia programada la capacitación sumó 410 participaciones de servidores públicos, de las cuales 355 correspondieron a mandos medios y superiores, y 55 a operativos.

Asimismo, el curso en línea denominado “Sistema de Control Interno Institucional” incluido en el PAC 2017 de la DGDC, fue impartido a 28 servidores públicos (25 mandos medios y superiores y 3 operativos) que representan el 25.5% del total de la plantilla correspondiente a 110 servidores públicos; además, en el programa mencionado, no se acreditó la inclusión de temas relacionados con la administración de riesgos, prevención de conflictos de interés y combate a la corrupción.

De los 9 cursos en la modalidad “en línea”, 5 de ellos fueron impartidos por una capacitadora externa, la cual acreditó la evaluación de la transferencia del conocimiento a los servidores públicos capacitados.

II. En BANOBRAS

Se verificó que el “Plan BIANUAL de Capacitación 2017-2018”, aprobado en febrero de 2017 por la Dirección General de Supervisión de Banca de Desarrollo y de Entidades de Fomento de la CNBV, incluyó 59 cursos, comprendidos en 5 grupos ocupacionales, con los que se preveía capacitar al 100.0% del personal de la institución (963 trabajadores) entre 2017 y 2018.

De los 59 cursos, 34 se impartieron a servidores públicos de la DGAF y DGABI durante 2017,^{22/} en los cuales se identificó que BANOBRAS capacitó en al menos con alguno de ellos a 147 servidores públicos (120 adscritos a la DGAF y 27 a la DGABI) de los 150 adscritos a estas direcciones. Adicionalmente, se constató que el plan de capacitación mencionado incluyó cursos relacionados con el SCII, administración de riesgos y combate a la corrupción, como se muestra a continuación:

^{22/} 18 relacionados con temas técnicos; 12 con el desarrollo humano del personal; 1 con el sistema de control interno institucional; 1 con la administración de riesgos y 2 con el combate a la corrupción.

**CAPACITACIÓN EN MATERIA DE CONTROL INTERNO, RIESGOS
Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN, RECIBIDA POR LA DGAF Y LA DGABI DE BANOBRAS EN 2017**
(Número de servidores públicos capacitados)

Curso	Servidores públicos capacitados			% de personal capacitado de la DGAF y la DGABI ⁽¹⁾
	DGAF	DGABI	Total	
Sistema de control interno	15	1	16	10.7
Riesgo operacional	13	1	14	9.3
Anticorrupción	6	0	6	4.0
Prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo	120	27	147	98.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base a la relación del personal capacitado durante 2017 de la DGAF y la DGABI.

⁽¹⁾ Corresponden al porcentaje determinado con respecto a los 150 servidores públicos adscritos a la DGAF y DGABI, de conformidad con la plantilla del personal vigente al cierre de 2017.

Con lo anterior, si bien BANOBRAS elaboró e impartió su Programa Anual de Capacitación de 2017 para su personal y comunicó los avances semestrales a la CNBV, mediante su análisis se constató lo siguiente:

- a) Los cursos relacionados con el sistema de control interno, riesgos y anticorrupción los recibieron sólo el 10.7%, 9.3% y 4.0%, respectivamente, de los servidores públicos adscritos a la DGAF y DGABI; asimismo, el personal de estas direcciones no recibió cursos relacionados con el desarrollo de principios, valores éticos e integridad en el servicio público.
- b) 21 de los 34 cursos de capacitación recibidos por la DGAF y la DGABI, fueron impartidos por capacitadoras externas contratadas por BANOBRAS, de los cuales, sólo en 4 se comprobó la transferencia del conocimiento al personal que participó.

III. En CAPUFE

Se verificó que el PAC del ejercicio 2017 de CAPUFE incluyó 151 cursos, 15 talleres, 6 diplomados, 7 conferencias y 2 seminarios en modalidades presencial, a distancia y mixta, los cuales estuvieron relacionados con los temas siguientes:

PROGRAMA ANUAL DE CAPACITACIÓN DE CAPUFE DEL EJERCICIO 2017
(Número de actividades de capacitación)

Tema / Categoría	Curso	Taller	Diplomado	Conferencia	Seminario	Total
Desarrollo técnico y humano	143	15	6	6	2	172
Código de conducta, ética y valores	3	-	-	-	-	3
Anticorrupción y conflictos de interés	4	-	-	-	-	4
Sistema de control interno	1	-	-	-	-	1
Riesgos y su administración	-	-	-	1	-	1
Total	151	15	6	7	2	181

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Programa Anual de Capacitación del ejercicio 2017 de CAPUFE.

Al respecto, se comprobó la inclusión en el PAC 2017 de temas relacionados con el Código de Conducta, Ética y Valores en CAPUFE; anticorrupción, así como del sistema de control interno y la administración de riesgos; sin embargo, en estos dos últimos temas, sólo se capacitó a 10 y 25 servidores públicos (entre operativos y mandos medios y superiores), respectivamente, del total de la plantilla del organismo.

Además, de las 172 actividades de capacitación relacionadas con el desarrollo técnico y humano, 29 (22 cursos, 5 diplomados y 2 talleres), fueron impartidos por capacitadoras externas contratadas por CAPUFE, de los cuales solo en 8 se acreditó la transferencia del conocimiento a los servidores públicos que participaron.

En conclusión, la DGDC contó con el PAC para el ejercicio 2017; sin embargo, el curso relacionado con el SCII fue dirigido a un número reducido del total de su plantilla de personal y los temas en los que se les capacitó no incluyeron los relacionados con la administración de riesgos, prevención de conflictos de interés y combate a la corrupción.

Respecto de CAPUFE y BANOBRAS, si bien, incluyeron en sus programas de capacitación temas relacionados con el sistema de control interno y la administración de riesgos, se comprobó que fueron impartidos a un número reducido de servidores públicos, en relación con el total de sus plantillas de personal. Adicionalmente, el personal de la DGAF y la DGABI de BANOBRAS, no recibieron cursos relacionados con valores éticos e integridad durante el ejercicio sujeto a revisión, asimismo, de los 21 y 29 cursos de capacitación contratados por BANOBRAS y CAPUFE con proveedores externos, en solo 4 y 8 de ellos, respectivamente, se acreditó la transferencia del conocimiento a los servidores públicos.

Lo anterior representa el riesgo de que los servidores públicos adscritos a la DGDC, y a las unidades administrativas de BANOBRAS y CAPUFE que participan en los procesos sujetos a revisión, desconozcan las actividades que deben realizar para la actualización y mejora continua del SCII, así como los principios, valores éticos y conductas que se requieren para el desempeño de sus funciones.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, señaló que, con base en la detección de necesidades de capacitación a realizarse en febrero de 2019, la DGDC incluirá cursos de capacitación relacionados con temas de administración de riesgos y prevención de conflictos de interés, así como de combate a la corrupción, a fin de que los servidores públicos adscritos a esa unidad administrativa conozcan las actividades que deben realizar para la actualización y mejora continua del Sistema de Control Interno Institucional, así como los principios y conductas que se requieren para el desempeño de sus funciones; sin embargo, no se proporcionó evidencia de las gestiones realizadas al respecto, por lo que se mantiene lo observado.

BANOBRAS, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número

DCI/101000/390/2018 de fecha 11 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que durante 2018 un mayor número de servidores públicos de la DGAF y de la DGABI acreditaron los cursos en línea denominados: “Código de Conducta”, “Administración de Riesgos Operacionales y no Cuantificables” y “Sistema de Control Interno”; de los dos primeros se capacitó al 90.0% del personal de ambas áreas y del último, al 9.9% y 21.2% de cada área, respectivamente; asimismo, acreditó que los cursos guardan relación con temas sobre el desarrollo de principios, valores éticos e integridad en el servicio público, y que tiene implementado un curso en línea del Sistema de Control Interno para el personal de nuevo ingreso, que se impartió a 220 trabajadores que ingresaron durante 2017 y 2018, y cuyo contenido también incluye los temas en comento, con lo que se solventa lo observado a este respecto.

Adicionalmente, en relación con la transferencia del conocimiento, se proporcionó evidencia de los anexos técnicos que forman parte de las bases de los concursos para la prestación de los servicios de capacitación presencial para el personal, los cuales a partir del ejercicio 2018, incluyen la obligatoriedad de que el prestador del servicio deberá llevar a cabo evaluaciones iniciales o diagnósticas, así como evaluaciones finales, con la finalidad de acreditar los conocimientos adquiridos, y demostró que estas condiciones se cumplieron en cursos impartidos en 2018. Por lo anterior, se solventa lo observado.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número STPG/636/2018 de fecha 13 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó mediante el temario correspondiente, que el curso “Fomento a la integridad y combate a la corrupción”, impartido durante 2017 a 1,747 servidores públicos, incluyó temas relacionados con el sistema de control interno; asimismo, evidenció que la transferencia del conocimiento al personal capacitado se realiza mediante instrumentos de evaluación inicial y final de acuerdo al estándar de competencia emitido por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) de la Secretaría de Educación Pública, y proporcionó evidencia de su realización en los cursos de capacitación de “Fomento a la integridad y combate a la corrupción”, impartidos por CAPUFE en 2017.

No obstante, CAPUFE no proporcionó evidencia de la ampliación de la cobertura en cursos relacionados con la administración de riesgos respecto del personal adscrito a las unidades administrativas que participa en los procesos sujetos a revisión, así como de los mecanismos de control implementados para que, en los contratos celebrados con proveedores de servicios de capacitación celebrados con externos, se incluya la realización de evaluaciones iniciales y finales, a fin de verificar la transferencia del conocimiento, por lo que se mantiene lo observado.

2017-0-09100-15-0333-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se asegure de que se incluyan en el Programa Anual de Capacitación de la Dirección General de Desarrollo Carretero temas de administración de riesgos, prevención de conflictos de interés y combate a la corrupción

dirigidos a todos los niveles, a fin de que los servidores públicos conozcan las actividades que deben realizar para la actualización y mejora continua del Sistema de Control Interno Institucional, así como los principios y conductas que se requieren para el desempeño de sus funciones, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 4, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 4.01 y 4.03 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y del ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, Sección I, numeral 47.1, fracción II del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera.

2017-1-09JOU-15-0333-01-001 **Recomendación**

Para que Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos se asegure de que los cursos relacionados con control interno y administración de riesgos, incluidos en su Programa Anual de Capacitación, sean impartidos a su plantilla de personal vigente; asimismo, se evalúe la transferencia del conocimiento al personal capacitado, a fin de que los servidores públicos conozcan las actividades que deben realizar para la actualización y mejora continua del Sistema de Control Interno Institucional, así como los principios, valores éticos y conductas que se requieren para el desempeño de sus funciones, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 4, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 4.01 y 4.03 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y del ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, Sección I, numeral 47.1, fracción II del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera.

7. *Componente Administración de riesgos*

Metodología para la Administración integral de riesgos

I. En BANOBRAS

Se comprobó que con fecha 30 de junio de 2011, BANOBRAS obtuvo autorización de la Unidad de Control de la Gestión Pública de la SFP para seguir operando con sus políticas, lineamientos, y procedimientos establecidos en las Disposiciones de la CNBV, en relación con la Administración Integral de Riesgos y para el fortalecimiento del SCII, en lo que no contravenga al Acuerdo de Control Interno, y en consideración de este último para lo que no se encuentre previsto en las Disposiciones CNBV.

Órganos y unidades encargadas de la administración de riesgos

Se verificó que BANOBRAS cuenta con el Comité de Administración Integral de Riesgos (CAIR), que tiene la función de administrar los riesgos a que se encuentra expuesto BANOBRAS, así como vigilar que las operaciones se ajusten al perfil del riesgo deseado, al marco para la administración integral de riesgos y a sus límites de exposición, en cumplimiento del Capítulo IV, sección segunda, apartado A, artículo 70 de las Disposiciones CNBV.

Asimismo, se constató que el Consejo Directivo y el CAIR de BANOBRAS autorizaron la emisión de los documentos siguientes:

- Marco para la Administración Integral de Riesgos en BANOBRAS (MAIRB), el cual proporciona un marco de referencia para normar la administración de riesgos, actualizado por última vez el 8 de septiembre de 2017, aprobada por el Consejo Directivo de BANOBRAS mediante el acuerdo número 089/2017.
- Manual de Administración Integral de Riesgos (MAIR), el cual incluye las metodologías, políticas y procedimientos para identificar, medir, vigilar, limitar y controlar los distintos tipos de riesgos a los que está expuesto el banco, correspondientes a cuantificables, no cuantificables (incluyen los riesgos estratégicos) y operacionales, las cuales fueron elaboradas conforme a las disposiciones de la CNBV; además, incluye indicadores y niveles de tolerancia al riesgo. El manual fue actualizado por última vez el 23 de noviembre de 2017 y autorizado por el CAIR mediante el acuerdo número 054/2017.

Para el desarrollo y actualización del MAIRB y el MAIR, BANOBRAS cuenta con la Dirección General Adjunta de Administración de Riesgos (DGAAR), la cual tiene el objetivo de identificar, medir, vigilar e informar los riesgos cuantificables que enfrenta la institución, así como evaluar el probable impacto de los riesgos no cuantificables; como parte de sus funciones, también se encuentran vigilar que la administración integral de riesgos considere todos aquéllos en los que incurre la institución; dirigir la propuesta al CAIR de las políticas, procedimientos, metodologías, modelos y parámetros para medir, vigilar, limitar, controlar y revelar los distintos riesgos a que se encuentra expuesta la institución, en cumplimiento del Capítulo IV, sección segunda, apartado B, artículo 73, de las Disposiciones CNBV.

La DGAAR llevó a cabo revisiones durante el ejercicio 2017, consistentes en verificar que las metodologías siguieran siendo adecuadas, en consideración de las modificaciones normativas internas y externas, así como las operaciones actuales del banco, las condiciones bajo las cuales ejerce sus funciones y el entorno en el que se desarrollan.

II. En CAPUFE

Se constató que CAPUFE cuenta con el Comité de Administración de Riesgos (CAR), el cual funge como un órgano de consulta y asesoría en materia de administración de riesgos; asimismo, contribuye a mejorar los controles de los procesos sustantivos, adjetivos y aquellos

susceptibles a actos de corrupción, así como los riesgos potenciales que amenazan el logro de los objetivos institucionales, mediante la identificación y evaluación de riesgos en todos los niveles de la institución.

El CAR se creó en diciembre de 2010 con la autorización del Consejo de Administración de CAPUFE y se compone de un presidente (Director General), un vocal ejecutivo (Enlace de Administración de Riesgos Institucional), 4 vocales y un asesor (Titular del Órgano Interno de Control en CAPUFE).

El personal de CAPUFE acreditó contar con una Metodología de Administración de Riesgos específica para este organismo y vigente en el ejercicio 2017, que desarrolla cada una de las siete etapas que se describen en el Acuerdo de Control Interno, la cual fue autorizada por el CAR en su primera sesión extraordinaria del ejercicio 2016, celebrada el 6 de diciembre de ese ejercicio, mediante el acuerdo número 2016.e1.1, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO I, numeral 23 del Acuerdo de Control Interno.

En conclusión, BANOBRAS cuenta con el CAIR y con una unidad especializada responsable de identificar, medir, vigilar e informar los riesgos cuantificables, y CAPUFE con el CAR, comités encargados de la administración de riesgos, los cuales como parte de sus funciones han desarrollado y actualizado periódicamente las metodologías, políticas y procedimientos para identificar, medir, vigilar y controlar los distintos riesgos a los que están expuestas estas instituciones. Lo anterior permite que, al contar con un proceso de administración de riesgos, BANOBRAS y CAPUFE establezcan actividades para su mitigación y reduzcan el daño y la probabilidad de su materialización, con la finalidad de alcanzar sus objetivos institucionales, en cumplimiento del Capítulo IV, sección primera, artículos 65, 70 y 73 de las Disposiciones CNBV y SEGUNDO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO I, numeral 23 del Acuerdo de Control Interno.

8. Componente Administración de riesgos

Matriz, Mapa y Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR)

I. En la DGDC de la SCT

La Matriz de Administración de Riesgos Institucional (MARI), el Mapa de Riesgos y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), a nivel estratégico de la SCT, se integran con base en la información proporcionada por once unidades concentradoras de la información,^{23/} siendo la Subsecretaría de Infraestructura (SSI) la responsable de concentrar los riesgos reportados por la DGDC.

^{23/} Subsecretaría de Infraestructura, Subsecretaría de Transporte, Subsecretaría de Comunicaciones, Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Oficialía Mayor, Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, Instituto Mexicano del Transporte, Dirección General de Recursos Materiales, Coordinación General de Centros SCT, la Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Dirección General de Recursos Humanos.

Con la revisión de la MARI de la SCT de 2016 y 2017, se constató que se incluyeron 15 y 14 riesgos, respectivamente, los cuales cambiaron de un ejercicio a otro, tanto en las unidades responsables como en su contenido y que estos documentos no fueron autorizados por el Titular de la SCT; el reporte anual del comportamiento de los riesgos no señala el tratamiento que se le dio a los reportados al cuarto trimestre de 2016, los cuales no fueron incluidos en 2017. Lo anterior, no permite dar seguimiento a los riesgos, ya que de un ejercicio a otro se eliminan o incluyen nuevos.

Asimismo, en la MARI y en el PTAR de la SCT se incluyó un riesgo identificado por la SSI, unidad administrativa a la que está adscrita la DGDC, el cual su valoración inicial y final en el grado de impacto y probabilidad de ocurrencia, así como las acciones de control comprometidas y su porcentaje de cumplimiento por Unidad Administrativa Responsable (UAR), se muestran a continuación:

RIESGOS RELACIONADOS CON LOS PROCESOS SUJETOS A REVISIÓN
INCLUIDOS EN LA MARI INSTITUCIONAL DE LA SCT DEL EJERCICIO 2017

Riesgo	Valoración inicial MARI		Estrategia para administrar el riesgo	Acciones de control comprometidas	UAR	Valoración final 4to. trimestre		
	Grado de impacto	Probabilidad de ocurrencia				%	Grado de impacto	Probabilidad de ocurrencia
Red Carretera Federal no modernizada, construida y conservada; provocando costos operativos no competitivos para el transporte de personas y mercancías, así como disminuyéndose la seguridad e impulso al desarrollo social y económico.	9	6	Compartir el riesgo	1. Seguimiento a los programas de construcción de autopistas.	A	100.0	8	5
				2. Seguimiento al programa de construcción y modernización de carreteras federales	B	100.0		
				3. Seguimiento al programa de construcción, modernización y reconstrucción de caminos rurales	C	100.0		
				4. Seguimiento al mejoramiento de la red federal libre de peaje	C	100.0		
				5. Seguimiento del programa de auscultación	D	100.0		

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los títulos de concesión otorgados por la DGDC y los comprobantes de pago de contraprestación realizados por los concesionarios en el ejercicio 2017.

Unidad Administrativa responsable (UAR): (A) Dirección General de Desarrollo Carretero; (B) Dirección General de Carreteras Federales; (C) Dirección General de Conservación de Carreteras, y (D) Dirección General de Servicios Técnicos.

No obstante, la DGDC manifestó como parte del proceso de administración de riesgos para el ejercicio 2017, que no identificó ni reportó a la SSI ningún riesgo relacionado con la gestión de las concesiones y sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones de los Caminos y Puentes Concesionados.

Como resultado del análisis de los procesos sujetos a revisión, la ASF determinó riesgos que no se incluyeron en la MARI, los cuales se describen a continuación:

- Modificaciones a títulos de concesión otorgadas y autorizadas sin cumplir con lo establecido en la normativa.

- Obligaciones a cargo de los concesionarios no supervisadas, por lo que no se verifica el cumplimiento de lo establecido en los títulos de concesión.
- Cobro de contraprestaciones no autorizadas y porcentaje para su determinación no justificado, en incumplimiento de la normativa.
- Modificaciones a las tarifarias autorizadas a los concesionarios, sin cumplir con lo establecido en las bases de regulación tarifaria de los títulos de concesión.
- Materialización de posibles actos de corrupción de la DGDC relacionados con el otorgamiento de concesiones de caminos y puentes.

Al respecto, se constató la materialización de los primeros 3 riesgos antes señalados, como se muestra en los resultados números 9, 16 y 17.

La ASF considera que el no identificar e incluir en la matriz de riesgos operativa de la DGDC los relacionados con las materias antes señaladas, le impide implementar acciones específicas para administrarlos y evitar su materialización e impacto en el desarrollo y funcionamiento de los procesos para alcanzar los objetivos, tanto a nivel operativo como institucional.

Riesgos de corrupción

De los 14 riesgos estratégicos identificados por la SCT en su MARI del ejercicio 2017, 10 fueron clasificados como riesgos sustantivos y 4 de corrupción,^{24/} para estos últimos, la SCT incluyó 26 acciones de control en su PTAR, de las cuales, de acuerdo con el reporte de avances trimestrales del PTAR al 4to. trimestre de 2017, 24 presentaron un avance del 100.0%, 1 del 99.0% (“Oficios de difusión de las directrices y su publicación en el portar de comunidades”) y por la restante no se presentó avance (“Se lleva a cabo una auditoría de certificación anual”); asimismo, la valoración inicial y final del grado de impacto y probabilidad de ocurrencia de los riesgos de corrupción presentados en el Reporte Anual del Comportamiento de los Riesgos al cuarto trimestre, no presentó cambios respecto del primero.

Por lo anterior se comprobó que, a nivel institucional, la SCT analizó y respondió a los riesgos de corrupción mediante el mismo proceso efectuado para el resto de los riesgos identificados, que consistió, entre otros aspectos, en determinar estrategias para administrarlos y diseñar e implementar acciones de control para su mitigación.

^{24/} La dependencia no haya implementado mecanismos de control interno, orientados a mejorar la eficiencia y eficacia de la administración de los recursos públicos (...); La dependencia no haya implementado mecanismos mínimos en materia de seguridad informática (...); La dependencia no haya implementado las acciones permanentes de promoción de la integridad y prevención de la corrupción (...); y que la dependencia no haya implementado acciones específicas en materia de adopción de mejores prácticas y control interno (...).

II. En BANOBRAS

La matriz de riesgos de BANOBRAS se integra con la información proporcionada por 12 unidades administrativas.^{25/}

Para llevar a cabo el ejercicio de identificación de riesgos de 2017, la Dirección de Administración de Riesgos inició el proceso mediante un mecanismo de autoevaluación con cada una de las unidades administrativas, asignando un calendario de trabajo para cada una de ellas, en el cual, para la DGAF y la DGABI se programaron los meses de marzo y junio de ese año, respectivamente.

Al respecto, BANOBRAS proporcionó las “listas de asistencia del ejercicio de identificación de riesgos y controles de 2017”, que acreditan las reuniones para el proceso de identificación de riesgos que sirvieron de base para completar la matriz de riesgos y controles del ejercicio, así como la elaboración del mapa de riesgos y las valoraciones de impacto y probabilidad de ocurrencia.

Asimismo, se comprobó que BANOBRAS cuenta con las “Políticas y procedimientos para la administración integral de riesgos operacionales”, aprobadas por el CAIR mediante acuerdo 050/2017 de fecha 24 de octubre de 2017, que comprenden la identificación, medición, evaluación, seguimiento, control y revelación de los riesgos implícitos a los procesos de la institución, en las que se constató que para los riesgos operacionales se especifican los tipos de riesgos de corrupción, así como los procedimientos y actividades para su identificación y clasificación; asimismo, se establecen acciones para la evaluación de los riesgos, considerando el efecto de los controles que se tengan implementados, su grado de impacto y la probabilidad de ocurrencia; además, se establecen actividades de monitoreo de los resultados de los ejercicios de identificación y evaluación de riesgos, en cumplimiento del artículo 86, apartado B, Capítulo IV de las Disposiciones CNBV, fracción III, inciso a, numeral 6.

Se verificó que BANOBRAS contaba con un inventario de riesgos vigente al cierre del ejercicio 2017, el cual incluía 378 riesgos operacionales y 29 de corrupción, de los cuales 11 y 2 de ellos, respectivamente, correspondían a la DGAF, lo que permitió identificar los riesgos implícitos a los procesos que describen el quehacer de cada unidad de la institución, en cumplimiento del artículo 86, fracción III, inciso a), numeral 2 de las Disposiciones CNBV; asimismo se constató que del inventario de 13 riesgos, la matriz de riesgos de la DGAF del ejercicio 2017 incluyó 8, de los cuales, 6 se clasificaron como operacionales y 2 como de corrupción.

De los riesgos operacionales, 4 se encuentran relacionados con los procesos sujetos a revisión de los Caminos y Puentes Concesionados otorgados por la DGDC, para los cuales, se implementó una actividad de control para su mitigación y se evaluó, previo a la

^{25/} Direcciones Generales Adjuntas de: Administración; Administración de riesgos; Banca de Inversión; Crédito; Desarrollo de Productos y Garantías; Financiamiento y Asistencia Técnica a Gobiernos; Financiamiento a Proyectos; Finanzas; Planeación y Contraloría; Fiduciaria; Jurídica; así como la Dirección de Auditoría Interna.

implementación de controles, su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia, como se muestra a continuación:

RIESGOS RELACIONADOS CON LOS PROCESOS SUJETOS A REVISIÓN
INCLUIDOS EN LA MATRIZ DE RIESGOS OPERACIONALES DE LA DGAF DE BANOBRAS, EJERCICIO 2017

Núm.	Riesgo	Tipo de riesgo	Grado de Impacto	Probabilidad de ocurrencia	Controles para su mitigación
1	Tarifas aplicadas en contravención de los títulos de concesión.	Operacional	1. Menor	1. Remota	La SCT, previo a otorgar el registro por oficio valida que la tarifa no supere los máximos establecidos en la concesión.
2	Seguros de los bienes concesionados no contratados oportunamente.	Operacional	7. Grave	1. Remota	Se cuenta con los servicios de un asesor de seguros y elaboración de calendarios de actividades.
3	Pagos realizados en exceso a contratistas de la SCT de obra pública.	Operacional	4. Bajo	1. Remota	Por cada pago instruido, se realiza un control de estimaciones con la situación actual del contrato.
4	Obra física no verificada, inspeccionada o vigilada de acuerdo con el contrato.	Operacional	6. Moderado	1. Remota	Se acude a las obras conforme la dependencia va notificando la terminación de los trabajos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de riesgos del ejercicio 2017 de la DGAF de BANOBRAS.

En relación con lo anterior, no obstante que se identificaron riesgos de los procesos sujetos a revisión, se constató que la DGAF no incluyó en su matriz alguno relacionado con la gestión de la concesión otorgada al Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), en la que BANOBRAS actúa como institución fiduciaria y como mandatario del Gobierno Federal, y en la cual existe un riesgo significativo relacionado con el pago de la emisión de deuda del FONADIN originada por el rescate carretero, como se menciona en el resultado núm. 11 del presente informe.

Adicionalmente, se verificó que la DGABI no identificó en el ejercicio 2017 los riesgos no discrecionales (operacionales) asociados a sus objetivos y se comprobó que la DGAAR presentó en el CAIR para su consideración y aprobación, los “informes trimestrales sobre la exposición al riesgo asumida por BANOBRAS”, que incluye los riesgos operacionales y no cuantificables.

III. En CAPUFE

Se constató que, en 2017, CAPUFE inició el proceso de administración de riesgos mediante la convocatoria realizada a los representantes de las unidades administrativas que participan en este proceso, para asistir a la primera sesión extraordinaria de 2016 del CAR, celebrada en diciembre de 2016, en donde se trataron como orden del día y se aprobaron, entre otros

temas, la definición de procesos a ser analizados para considerarse en la identificación de riesgos 2017, y el cronograma para la integración de la MARI, Mapa de Riesgos y PTAR.

La MARI, el Mapa de Riesgos y el PTAR, a nivel estratégico de CAPUFE, se integró con base en la información proporcionada por cuatro unidades concentradoras de la información,^{26/} y consideró 11 riesgos estratégicos, de los cuales 2 fueron reportados por la DIC y 3 por la DO, 4 por la Dirección de Finanzas y los 2 restantes por la Dirección Jurídica (DJ). La Dirección General de CAPUFE no reportó ningún riesgo.

Asimismo, como parte de los 11 riesgos estratégicos incluidos en la MARI de CAPUFE, se identificó que los siguientes se encuentran relacionados con procesos sujetos a revisión de los Caminos y Puentes Concesionados:

RIESGOS RELACIONADOS CON LOS PROCESOS SUJETOS A REVISIÓN
PRESENTADOS EN LA MARI 2017 DE CAPUFE

Núm.	Riesgo	Unidad que reportó	Tipo de Riesgo	Proceso sujeto a revisión con el que se relaciona
1	Ejecución de obra pública afectada por deficiencias en su seguimiento.	DIC	De corrupción / a la integridad	Inspección, verificación y vigilancia del estado físico.
2	Ingreso por cobro de peaje recuperado lentamente en sus diferentes modalidades, por posibles actos contrarios a la integridad.	DO	De corrupción / de cumplimiento	Gestión de las Concesiones
3	Situación financiera afectada por resoluciones jurídicas desfavorables a cargo del Organismo como mandatario y a cuenta del FONADIN.	DJ	Legal	Gestión de las Concesiones

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de riesgos de las unidades administrativas que conforman la estructura orgánica de CAPUFE.

En relación con la tabla anterior, se verificó que para los riesgos reportados por la DIC y la DJ en la MARI 2017, CAPUFE determinó una valoración inicial en el grado de impacto de 7 y 6 y en la probabilidad de ocurrencia de 5 y 6, con 13 y 1 acciones de control comprometidas para cada riesgo, respectivamente; y que el reporte de avances del PTAR al 4to. trimestre y el reporte anual del comportamiento de los riesgos de 2017, indican que la valoración de los riesgos se modificó a un grado de impacto de 7 y 6 y con probabilidad de ocurrencia de 6 y 6, respectivamente, ya que solo 9 y 1 acciones de control de cada riesgo, respectivamente, fueron concluidas al 100.0%. Lo anterior incumple el Acuerdo de Control Interno, ya que la valoración final del riesgo nunca podrá ser superior a la valoración inicial, como ocurrió con la probabilidad de ocurrencia.

Se identificó que el riesgo reportado por la DO denominado *“Ingreso por cobro de peaje recuperado lentamente en sus diferentes modalidades, por posibles actos contrarios a la integridad”*, se materializó durante el ejercicio sujeto a revisión como se menciona en el

^{26/} Direcciones: Jurídica; de Infraestructura Carretera; de Operación; y de Administración y Finanzas.

resultado núm. 13 del presente informe. Asimismo se observó que, de acuerdo con los reportes del PTAR al 4to trimestre y anual del comportamiento de los riesgos 2017, su grado de impacto se modificó de 7 a 5 puntos, no obstante que de las 2 acciones de control comprometidas para este riesgo, solo una se concluyó al 100.0%.

En conclusión, en la MARI de la SCT se incluyó un riesgo relacionado con la *“Red Carretera Federal no modernizada, construida y conservada”*, compartido entre 4 unidades administrativas incluida la DGDC; sin embargo, la ASF identificó que la DGDC no reportó riesgos relacionados con los procesos sujetos a revisión, así como con posibles actos de corrupción.

Respecto de la MARI de CAPUFE se incluyeron 3 riesgos relacionados con los procesos sujetos a revisión, de los cuales uno de ellos incrementó su probabilidad de ocurrencia en la valoración final (posterior a la implementación de controles), y otro se materializó durante el ejercicio 2017, lo que indica que los controles implementados para su mitigación son insuficientes, aunado a que no fueron concluidos al 100.0% durante el ejercicio; asimismo, la Dirección General no reportó ningún riesgo como parte de la MARI de CAPUFE.

En relación con BANOBRAS, en la Matriz de Riesgos Operacionales de la DGAF se incluyeron 4 riesgos relacionados con los procesos sujetos a revisión; sin embargo, la ASF identificó que esta unidad administrativa no reportó ninguno relacionado con la concesión a favor del FONADIN, en la que BANOBRAS actúa como institución fiduciaria y como mandatario del Gobierno Federal, no obstante que existe el riesgo significativo relacionado con el pago de la emisión de deuda del FONADIN originada por el rescate carretero; asimismo, se identificó que la DGABI no cuenta con evidencia de haber identificado los riesgos no discrecionales (operacionales) asociados a sus objetivos en el ejercicio 2017.

Tanto en la DGDC de la SCT, como en CAPUFE y BANOBRAS, el no identificar los riesgos impide la implementación de acciones de control específicas para administrarlos y evitar su materialización.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, aclaró que respecto de los riesgos identificados por la ASF, relacionados con “posibles actos de corrupción de la DGDC en el otorgamiento de concesiones de caminos y puentes”, el proceso se realiza mediante concurso público, en términos de lo dispuesto en el artículo 7 de la LCPAF; sobre las “modificaciones a los títulos de concesión otorgadas y autorizadas sin cumplir con lo establecido en la normativa”, la DGDC informó que analiza puntualmente la procedencia de la modificación, en consideración de las particularidades legales, técnicas y económico-financieras, así como en observancia del artículo 6 de la LCPAF, respecto del otorgamiento de prórrogas.

Asimismo, la Subdirección de Vinculación con Órganos Fiscalizadores, manifestó que el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones, las tarifas y el cobro de las contraprestaciones, están establecidas en los títulos de concesión por lo que no se consideran

riesgos dentro de la Matriz y el Mapa de Riesgos y el PTAR institucionales. No obstante, la DGDC no proporcionó evidencia de haber realizado una evaluación, de manera conjunta, con las unidades administrativas responsables de los procesos sujetos a revisión, respecto de los posibles riesgos identificados que pudieran afectar el cumplimiento de sus objetivos, con la finalidad de documentar el análisis para evaluar la pertinencia de su inclusión en la matriz de riesgos operacionales de la DGDC y, en su caso, su notificación a la Subsecretaría de Infraestructura, como unidad concentradora de los riesgos institucionales de la SCT. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

BANOBRAS, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DCI/101000/388/2018 de fecha 10 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la matriz de riesgos operacionales del ejercicio 2017, correspondientes a las Gerencias de: Operación de Bienes Concesionados; de Riesgos y Políticas de Precios; y de Desarrollo Operativo e Infraestructura Tecnológica de Tráfico, todas adscritas a la DGAF, las cuales se encuentran debidamente autorizadas por el personal responsable e incluyen riesgos que se encuentran relacionados con la gestión de la concesión otorgada al FONADIN, en la que BANOBRAS actúa como institución fiduciaria, tales como "Pagos de la deuda del fideicomiso 1936 FONADIN realizados incorrectamente"; "Sobrevaluación o Subvaluación de Activos Carreteros", "Actas entrega-recepción de los bienes concesionados realizadas sin la documentación soporte correspondiente"; "Deficiencias en la ejecución de las actividades a cargo del operador"; y "Validación del pago al operador sin que haya ejecutado la totalidad de las actividades en tiempo y forma", entre otros. Por lo anterior, se solventa lo observado.

BANOBRAS, en el transcurso de auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DCI/101000/388/2018 de fecha 10 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la matriz de riesgos operacionales de la Dirección General Adjunta de Banca e Inversión, correspondiente al el ejercicio 2017, debidamente autorizada por las unidades administrativas que la conforman, en la que se identificaron 5 riesgos operacionales relacionados con el proceso de fideicomisos, mandatos y comisiones en BANOBRAS, así como 7 acciones de control identificadas para su mitigación, cuya estrategia se basa en reducir el riesgo, con lo que se solventa lo observado.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DAF/0086/2019 de fecha 16 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, señaló que a partir del ejercicio 2017 la identificación de sus riesgos la realiza con base en los 16 procesos prioritarios del organismo, definidos a partir de los criterios establecidos en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP, los cuales no incluyen los procesos de la Coordinación de Análisis Estadístico y Política Tarifaria (CDAEPT), por lo que no se incluyeron riesgos de esa unidad administrativa en el Programa de Administración de Riesgos 2017.

Al respecto, la ASF considera que, el que los procesos que realiza la CDAEPT no se consideren prioritarios, no exime al organismo de identificar los riesgos por cada una de sus unidades

administrativas y en todos los procesos institucionales, a fin de implementar controles para mitigarlos y asegurar el logro de los objetivos de sus áreas. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DAF/0086/2019 de fecha 16 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la Matriz de Administración de Riesgos Institucional del ejercicio 2018, de la Dirección de Operación, en donde se mantuvo el riesgo denominado “Ingreso por cobro de peaje recuperado lentamente en sus distintas modalidades, por posibles actos contrarios a la integridad”; asimismo, acreditó que el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) correspondiente al ejercicio 2018, incluyó como acción de control comprometida a fin de evitar la materialización del riesgo, el “Establecer con los operadores de telepeaje procedimientos que garanticen los procesos de envío de información, conciliación, facturación y cobranza”, y como meta la firma del convenio modificatorio al convenio marco de interoperabilidad, la cual de acuerdo al Reporte de Avances Trimestrales al PTAR correspondiente al tercer trimestre de 2018, fue concluida al 100.0%, con lo que se solventa lo observado.

2017-0-09100-15-0333-01-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes incluya en su Matriz de Administración de Riesgos Institucional los riesgos relacionados con: la autorización de las concesiones y sus modificaciones sin que cumplan con la normativa aplicable; la falta de supervisión del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios; las modificaciones a las tarifas sin cumplir con lo establecido en las bases de regulación tarifaria de los títulos de concesión; el cobro de las contraprestaciones de los caminos y puentes concesionados sin autorización y sin la justificación del porcentaje para su determinación, así como con posibles actos de corrupción en la Dirección General de Desarrollo Carretero, a fin de que diseñe e implemente controles que le permitan administrarlos y asegurar razonablemente el logro de los objetivos del área, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL SEGUNDA, PRINCIPIO 7, ELEMENTOS 7.01, 7.05, 7.07 y 8.01 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2017-1-09100-15-0333-01-002 **Recomendación**

Para que Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos incluya en su Matriz de Riesgos Institucional los relativos a la Coordinación de Desarrollo, Análisis Estadístico y Política Tarifaria de la Dirección General, que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos de sus procesos, a fin de que esta unidad administrativa diseñe e implemente controles que le permitan mitigarlos y asegurar razonablemente el logro de los objetivos del área, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL SEGUNDA, PRINCIPIO 7, ELEMENTOS 7.01, 7.05, 7.07 y 8.01 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

9. *Componente Actividades de control*

Otorgamiento de concesiones

Mediante el análisis de la relación de concesiones y sus modificaciones proporcionada por la DGDC, se constató que, al 31 de diciembre de 2017, la SCT otorgó un total de 75 títulos de concesión de caminos y puentes, de las cuales de acuerdo a su modelo de concesión y concesionario se integraron de la forma siguiente:

RELACION DE CONCESIONES DE CAMINOS Y PUENTES
VIGENTES AL CIERRE DE 2017

Modelo	Concesionarias					Total
	FONADIN	BANOBRAS	CAPUFE	Gobiernos estatales	Particulares	
Concesión ⁽¹⁾	2	2	1	20	35	60
Asociación Público Privada ⁽²⁾	-	-	-	-	4	4
Proyectos de Prestación de Servicios ⁽³⁾	-	-	-	-	7	7
Aprovechamiento de Activos ⁽⁴⁾	-	-	-	-	4	4
Total	2	2	1	20	50	75

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la relación de títulos de concesión otorgados por la DGDC vigentes al cierre del ejercicio 2017.

- (1) Concesiones otorgadas a partir del año 1989 hasta 2016, bajo el amparo de la LCPAF y la LGVC.
- (2) Corresponden a 3 concesiones de caminos y puentes otorgadas en 2016 y 1 en 2017, conforme a la Ley de Asociaciones Público Privadas.
- (3) Concesiones otorgadas durante los ejercicios de 2005 a 2010.
- (4) Paquetes carreteros otorgados en concesión bajo este modelo durante los ejercicios de 2007 a 2012.

Asociaciones Público Privadas y sus modelos de concesión

Los proyectos de Asociación Público-Privada (APP) son aquellos que se realizan con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos de aumentar el bienestar social y niveles de inversión en el país.^{27/}

La SCT ha otorgado concesiones de caminos y puentes a empresas privadas bajo el modelo de APP, con los que busca complementar los recursos presupuestales y desarrollar infraestructura con calidad y competitividad, bajo los tres diferentes esquemas siguientes:

^{27/} Ley de Asociaciones Público Privadas, artículo 2, DOF 21-04-2016 (última reforma publicada)

- **Concesión.** Se otorgan por medio de procesos de licitación pública abiertos, las licitaciones se desarrollan a iniciativa y bajo el control de la SCT, quien entrega a los concursantes el proyecto ejecutivo y el derecho de vía liberado, fija las tarifas medias máximas y la regla para su actualización por inflación, así como el plazo de duración de la concesión que puede ser de hasta treinta años (máximo permitido por la ley).
- **Aprovechamiento de activos.** Este esquema inició en 2006 con el objetivo de aprovechar las 23 carreteras rescatadas que estaban integradas al Fidecomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), ²⁸ / mediante su desincorporación para recuperar los fondos invertidos en el rescate. El esquema consiste en conformar activos carreteros existentes con nuevas carreteras de cuota por construir, de forma que se adjudique la concesión a un particular para que opere, conserve y explote los activos existentes y además construya las nuevas autopistas del paquete, para posteriormente también operarlos y conservarlos.
- **Proyectos de prestación de servicios.** La SCT otorga una concesión que asegura al ganador el derecho de que se le adjudique un contrato de prestación de servicios en forma directa, que tiene una duración fija de 15 a 30 años y establece una asociación entre la SCT y la empresa privada para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera. La empresa presta los servicios a cambio de pagos periódicos trimestrales, basados en la calidad de la infraestructura.

10. Componente Actividades de control

Gestión y modificaciones a los títulos de concesión

Metodología, política o lineamiento para autorizar modificaciones a los títulos de concesión

Se identificó que las modificaciones a los títulos de concesión de caminos y puentes otorgados por la DGDC, se originan entre otros conceptos por: ampliaciones en la vigencia de la concesión, reconocimiento de obras y cargas adicionales al concesionario como parte del objeto de la concesión, que se regulan bajo los términos establecidos en el artículo 6o. de la LCPAF; así como por autorización de requilibrios económicos, e incorporación y desincorporaciones de tramos carreteros, conceptos establecidos en las cláusulas de los títulos de concesión.

Al respecto, la ASF considera que para cada uno de los conceptos señalados en el párrafo anterior se requiere un análisis detallado que atienda las particularidades que dan origen a las modificaciones de los títulos de concesión, mediante el establecimiento de una metodología, política o lineamiento formalizado y autorizado, en donde se precisen los

^{28/} **Ley de Asociaciones Público Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas**, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2 de junio de 2016.

aspectos a evaluar en cada caso, así como las directrices para llevarlas a cabo, previo a la autorización de la modificación correspondiente.

Concesión Atlacomulco-Maravatío y su segunda modificación

La DGDC mediante la relación de concesiones y sus modificaciones informó que, al 31 de diciembre de 2017, otorgó un total de 75 títulos de concesión de caminos y puentes, de las cuales, durante el ejercicio sujeto a revisión no autorizó ninguna modificación a los mismos; sin embargo, la ASF mediante el análisis de los títulos de concesión, identificó que, durante 2017, la SCT otorgó la segunda modificación al título de concesión otorgado el 20 de octubre de 1987 a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.NC., Institución Fiduciaria, para la construcción, operación y explotación de la carretera Atlacomulco-Maravatío, la cual fue autorizada por la DGDC el 18 de octubre de 2017 (“segunda modificación al título de concesión Atlacomulco-Maravatío”).

El objeto de la concesión de fecha 20 de octubre de 1987, otorgada por la SCT a BANOBRAS, en su calidad de institución fiduciaria del “Fideicomiso número 361 Tramo carretero Atlacomulco-Maravatío” (el fideicomiso 361), que se otorgó por un plazo de 30 años, e incluye lo siguiente:

- 1) La construcción del tramo de carretera que comunica las poblaciones de Atlacomulco, San Juanico, Pomoca y Maravatío (carretera Maravatío-Atlacomulco), y una vez concluida su construcción, la operación y explotación de la misma.
- 2) La construcción operación y explotación del Libramiento Maravatío.

Con fecha 8 de febrero de 2000, se realizó la primera modificación al título de concesión, con la finalidad de incluir dentro del objeto de la concesión la construcción del segundo cuerpo de la carretera Atlacomulco-Maravatío, así como la construcción del tramo de carretera libre Pomoca-Contepec de 18 kilómetros de longitud, los cuales se llevarían a cabo con las disponibilidades del fideicomiso 361.

Se verificó que mediante oficio núm. DGAF/150000/172/2017 de fecha 21 de septiembre de 2017 la DGAF de BANOBRAS y los delegados fiduciarios del Fideicomiso 1936, solicitaron a la SCT una prórroga a la vigencia de la concesión por un plazo adicional de 30 años, con la finalidad de realizar las obras de modernización siguientes: adecuación geométrica de cinco curvas y del entronque Maravatío; rehabilitación de dos casetas de cobro y un terraplén; y la construcción de tres pasos inferiores peatonales (en adelante “obras de modernización”), para lo cual la concesionaria requiere contratar un crédito cuya fuente de pago serán los ingresos de la autopista, no obstante, se constató que la solicitud de prórroga no cumplió con la anticipación requerida en la condición cuarta del Título de Concesión analizado.

Se constató que la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas (DGASCA) de la SCT, con la finalidad de realizar el análisis técnico, jurídico y financiero para determinar la procedencia de la modificación solicitada requirió a la DGAF de BANOBRAS,

mediante oficio 3.4.2.-354 de fecha 5 de octubre de 2017, los estudios de tráfico, gastos de operación y mantenimiento, que mostraran la proyección de ingresos y gastos en el periodo de la prórroga solicitada, así como el modelo financiero correspondiente, los cuales fueron entregados por BANOBRAS con el oficio núm. DGAF/150000/181/2017 de fecha 16 de octubre de 2017, adicionalmente, la SCT manifestó su interés en que la concesionaria desarrollara un tramo del libramiento Ixtlahuaca de 6.5 kilómetros y lo adquiriera como carga financiera sin derecho a su explotación.

Análisis técnicos

Se verificó que la Dirección General Adjunta de Supervisión Física de Autopistas (DGASFA) de la SCT, a solicitud de la DGASCA,^{29/} realizó el análisis técnico de las obras de modernización y del cumplimiento de las obligaciones técnicas en materia de conservación por parte de la concesionaria e informó que, si bien, la concesionaria había cumplido con los indicadores del estado físico de la autopista Atlacomulco-Maravatío, no presentaba la información de los programas de conservación conforme a lo establecido en el Sistema de Seguimiento de Programas de Conservación en Autopistas y Puentes de Cuota; adicionalmente, informó que para poder pronunciarse respecto de las obras que se consideran adicionales del total de las obras de modernización, requería contar con los estudios y proyectos que los justificaran plenamente.

Asimismo, la DGASCA solicitó^{30/} a la Coordinación Técnica de Planeación de Infraestructura Carretera (CTPIC) el análisis técnico del estudio de tráfico de proyección de aforos entregado por la concesionaria, quien concluyó en el oficio dirigido a la DGASCA de fecha 17 de octubre de 2017, que la metodología empleada y los análisis realizados en el estudio referido, eran suficientes para sustentar los pronósticos de tránsito e ingresos esperados de la autopista Atlacomulco-Maravatío.

Análisis jurídico

La DGDC acreditó la solicitud de fecha 16 de octubre de 2017, realizada a la Dirección General Adjunta de Estrategias Prioritarias del Sector (DGAEPS) de la SCT, para llevar a cabo el análisis o dictamen jurídico de la solicitud de prórroga presentada por la concesionaria con la finalidad de obtener la opinión de su procedencia, la cual mediante memorándum 0762 del 17 de octubre del mismo ejercicio, concluyó que del análisis realizado resultaba viable el otorgamiento de la prórroga.

Asimismo, se acreditó contar con el dictamen emitido por la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) de la DGDC, respecto del análisis y procedencia jurídica de la segunda modificación al título de concesión del tramo carretero Maravatío-Atlacomulco y Libramiento de Maravatío, la cual, si bien en la opinión no se advierte inconveniente jurídico en su suscripción, ésta se

^{29/} Con oficios de fechas 9 y 16 de octubre de 2017.

^{30/} Mediante oficio núm. 3.4.2.-371 de fecha 16 de octubre de 2017.

realizó el 6 de noviembre de 2017, fecha posterior a la autorización de la segunda modificación citada.

Dictamen general

Se constató que el dictamen general emitido por la DGDC el 18 de octubre de 2017, fue favorable a la concesionaria para prorrogar la vigencia del Título de Concesión de la Autopista Atlacomulco-Maravatío, en consideración de los análisis técnicos y jurídicos antes indicados, así como de los elementos siguientes:

- Como parte de las consideraciones jurídicas, en el inciso f), referente al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el título de concesión, advierte que desde el punto de vista jurídico y sujeto a la confirmación del cumplimiento de las obligaciones por parte de la concesionaria respecto al título de concesión, resulta viable el otorgamiento de la prórroga.
- El análisis financiero fue realizado por un asesor independiente y se basó en la revisión del modelo financiero actualizado presentado por la concesionaria, dicho documento se utilizó para determinar la estimación del periodo de recuperación de la inversión. Como resultado de dicho análisis se concluyó que los supuestos financieros del modelo se encuentran dentro del parámetro del mercado; asimismo, se señala que los resultados que se obtienen del modelo son congruentes con los supuestos que lo alimentan, por lo que el plazo de 24 años y 9 meses de prórroga en la vigencia de la concesión se justifica.

No obstante, la DGDC no acreditó contar con un dictamen respecto del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el título de concesión por parte de la concesionaria; asimismo, como se menciona en el resultado 15 del presente informe, la DGDC no comprobó que la concesionaria cumpliera con la obligación de constituir un fondo para la conservación y mantenimiento, como lo establece la cláusula tercera, inciso a), fracción III de la segunda modificación al título de concesión Atlacomulco-Maravatío.

Opinión favorable de la SHCP y autorización de aprovechamiento adicional

De conformidad con el memorándum de fecha 17 de octubre que contiene la opinión jurídica de la DGAEPS, se señaló el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la LCPAF,^{31/} mediante el cual se incluyó el artículo 6o. Bis que establece que: “las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor al presente Decreto y las que estuvieren en proceso de otorgamiento antes de dicha fecha, se sujetarán a las disposiciones vigentes anteriores a este Decreto”. En tal sentido, el citado artículo no resultó aplicable, debido a que la concesión Atlacomulco-Maravatío fue otorgada con anterioridad a la entrada en vigor del referido decreto, por lo que no fue necesario

^{31/} Diario Oficial, 8 de junio de 2016.

tramitar ante la SHCP la opinión favorable sobre la rentabilidad económica de la segunda modificación a esa concesión.

La DGDC manifestó que la segunda modificación al título de concesión Atlacomulco-Maravatío no incrementa el valor de la concesión, toda vez que la construcción del libramiento Ixtlahuaca, objeto de la modificación, fue incluido como una petición por la SCT, para que la concesionaria llevara a cabo su construcción y asumiera su costo financiero sin tener derecho a su explotación, motivo por el cual no fue necesario solicitar a la SHCP la autorización de un aprovechamiento adicional.

Adicionalmente, con la revisión se observó lo siguiente:

- El Título de Concesión y su primera modificación no precisan que la concesionaria tenga derecho a una Tasa Interna de Retorno (TIR) sobre la inversión realizada, objeto de la concesión.
- Los dictámenes técnicos que soportan la opinión favorable para llevar a cabo la segunda modificación del Título de Concesión Maravatío-Atlacomulco, no refieren el monto de las inversiones pendientes por recuperar que tenía BANOBRAS, en su calidad de concesionaria, a la fecha del otorgamiento de la modificación referida.
- La inversión estimada para la construcción del libramiento Ixtlahuaca y las obras de modernización, objeto de la segunda modificación, se estimaron de acuerdo con el modelo financiero preparado por la concesionaria en 2,699,986.3 miles de pesos (2,385,932.9 y 314,053.4 millones de pesos para el libramiento Ixtlahuaca y obras de modernización, respectivamente), dicha inversión se financiará con créditos bancarios, los cuales se pagarán con los flujos de operación remanentes de la concesionaria, que de acuerdo con el modelo citado se amortizaran en su totalidad hasta el año 2047.

Con fecha 18 de octubre de 2018, la SCT autorizó la segunda modificación al título de concesión otorgado a BANOBRAS, para la construcción, operación y explotación de la carretera Atlacomulco-Maravatío, dos días previo a su vencimiento original (20 de octubre de 2018), mediante esta modificación otorgó una prórroga al plazo de vigencia de la concesión de hasta 24 años, 9 meses adicionales, para concluir el 20 de julio de 2042, con el objeto de que la concesionaria realice las obras de modernización de la carretera Atlacomulco-Maravatío y la construcción del libramiento Ixtlahuaca como carga financiera, sin derecho a su explotación.

En conclusión, se constató que si bien la DGDC elaboró los dictámenes técnicos, financieros y jurídicos que determinaron la procedencia de la modificación de la concesión, este último realizado por la UAJ de la DGDC se emitió el 6 de noviembre de 2017, fecha posterior a la autorización de la modificación en comento; asimismo, la solicitud de prórroga presentada por el concesionario no cumplió con la anticipación establecida en el título de concesión y la

DGDC no acreditó contar con un dictamen respecto del análisis del cumplimiento de las obligaciones de la concesionaria, establecidas en el título de concesión.

Asimismo, se constató que la DGDC no cuenta con una metodología, política o lineamiento en donde se precisen los aspectos a evaluar por cada uno de los conceptos que dan origen a una modificación al título de concesión, así como las directrices para llevarlos a cabo, previo a la autorización de la modificación correspondiente, lo anterior no permite que la DGDC documente los controles específicos y las responsabilidades de control interno relacionadas con este proceso.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó el contrato de prestación de servicios suscrito entre la DGDC y un proveedor externo, para llevar a cabo el desarrollo del “Sistema de Administración de Información” (SAI), que tiene como objetivo la centralización y gestión de información digitalizada recabada por las diversas áreas que intervienen en la DGDC y que, de acuerdo con lo señalado por esa unidad administrativa, contribuirá a la automatización de los procesos relacionados con los caminos y puentes otorgados mediante título de concesión; se informó que el sistema presenta un avance del 80.0% en su implementación y en la carga de la información.

Asimismo, la DGDC acreditó que la estructura del sistema SAI se agrupa en menús por cada uno de los diferentes tipos de concesión y que cuenta con un módulo en donde se da seguimiento a las obligaciones de carácter técnico, operativo, legal, administrativo y financiero que se establecen en cada título de concesión en particular, y dentro de las cuales se incluye el seguimiento al proceso de otorgamiento de modificaciones a los títulos de concesión, con lo que se acredita el establecimiento de controles para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios, previo al otorgamiento de modificaciones a los títulos de concesión. Por lo anterior, se solventa lo observado.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, informó que las modificaciones a los títulos de concesión obedecen principalmente a la inclusión de nuevas obligaciones para los concesionarios y, en un mayor porcentaje, a la ampliación de su vigencia. En este último caso, las solicitudes de los concesionarios pueden ser originadas por reequilibrios financieros de los proyectos que son afectados por eventualidades que se derivan entre otras, de inversiones, costos y gastos no previstos en las condiciones originales de los títulos de concesión; así como por causas no atribuibles a los concesionarios, incluidas las demoras en la liberación del derecho de vía.

Asimismo, se proporcionaron los “Lineamientos metodológicos para la estructuración del procedimiento normativo para la restitución de equilibrios financieros”, de los proyectos que se ven afectados por inversiones, costos y gastos no previstos en las condiciones originales de los títulos de concesión por causas no atribuibles a los concesionarios, incluidas la demora

en la liberación de derecho de vía, así como la afectación a los flujos de explotación por diversas causas que puedan ocurrir durante la vigencia de la concesión. Los lineamientos en comento, fueron elaborados por un proveedor externo, y se encuentran vigentes desde el mes de noviembre de 2015 e incluyen el análisis del marco jurídico, la estructura y los elementos que deben integrar las solicitudes de reequilibrios financieros, la evaluación de la causa y efecto del desequilibrio en la operación y proyección financiera del proyecto, y la descripción de las acciones a desarrollar por la SCT para dar solución a la solicitud de los concesionarios, en términos del título de concesión y la normativa aplicable; asimismo, incluyen las opciones que puede considerar la SCT de acuerdo con el análisis del modelo financiero, las cuales pueden ser: ampliación en el plazo de la concesión, cobro de una mayor tarifa, o una combinación de ambos, con lo que se acreditó contar con un lineamiento metodológico vigente y autorizado, que incluye el procedimiento, las directrices y los aspectos a evaluar en los conceptos que dan origen a una modificación al título de concesión, previo a su autorización. Por lo anterior, se solventa lo observado.

2017-0-09100-15-0333-01-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes informe las causas por las cuales se autorizó la segunda modificación al título de concesión otorgado a BANOBRAS para la construcción, operación y explotación de la carretera Atlacomulco-Maravatío, sin contar con la anticipación requerida ni con el dictamen jurídico que determinó su procedencia, y proporcione evidencia del funcionamiento de los mecanismos de control implementados a fin de asegurar que, previo al otorgamiento de una modificación a los títulos de concesión, se cumpla con las disposiciones normativas aplicables, en cumplimiento del Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero, numerales 7.4.1 y 7.4.1.1; y procedimiento núm. MP-214-PR03-P15: Revisión de la Procedencia y Viabilidad de las Solicitudes de Modificación a las Concesiones Vigentes, actividades 03 y 05.

11. *Componente Actividades de control*

Bursatilización de ingresos provenientes de la explotación de la concesión

Las concesionarias que se indican en el cuadro siguiente realizaron emisiones de deuda y reportaron un saldo por pagar por los concesionarios al cierre del ejercicio como se muestra a continuación:

CONCESIONES BURSATILIZADAS, RELACIÓN DE LA DEUDA EMITIDA Y SALDO POR PAGAR AL CIERRE DE 2017
(Monto emitido y saldo por pagar en miles de pesos)

Núm.	Concesionario	Fecha de emisión	Clave de emisión	Monto emitido	Saldo por pagar	Vencimiento de la emisión
1	Concesionaria Zonalta, S.A. de C.V.	12/10/2012	ZONALCB 06U	1,019,384.7	798,591.2	14/12/2033
		12/10/2012	ZONALCB 06-2U	407,753.9	391,151.6	14/12/2033
		12/10/2012	ZONALCB 06-3U	611,630.8	637,084.1	14/12/2034
2	Autopista Tijuana-Mexicali, S.A. de C.V.	13/06/2008	FICCB 08	1,300,000.0	11,440.0	15/06/2036
		13/06/2008	FICCB 08U	4,300,000.0	324,105.0	15/06/2036
		24/04/2013	FICCRCB	400,000.0	340,948.0	12/01/2043
3	Desarrolladora de Concesiones Omega, S.A. de C.V.	20/12/2005	MATCB05 U	549,999.7	220,297.6	15/12/2032
4	Concesionaria de Carreteras, Autopistas y Libramientos de la República Mexicana, S.A. de C.V.	13/06/2008	FICCB 08	1,300,000.0	499,159.0	15/06/2036
		13/06/2008	FICCB 08U	4,300,000.0	1,932,287.0	15/06/2036
		21/10/2009	FICCB 09	1,400,000.0	259,870.0	16/12/2019
		21/10/2009	FICCB 09U	999,999.0	182,711.0	16/12/2019
		24/04/2013	FICCRCB	1,500,000.0	1,278,553.0	12/01/2043
5	Autopista Arco Norte, S.A. de C.V.	30/06/2015	ARCONCB-15	8,500,000.0	8,452,400.0	30/06/2035
6	Concesionaria Autopista Monterrey Saltillo S.A. de C.V.	28/02/2013	CAMSCB13 U	4,200,000.0	4,670,710.0	30/12/2037
	Total del monto emitido y saldo por pagar al cierre de 2017			30,788,768.1	19,999,307.5	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la DGDC, así como con la información de las emisiones de los títulos de deuda publicada en la página oficial de la Bolsa Mexicana de Valores.
<http://www.bmv.com.mx/es/emisoras/informacionfinanciera/>

Al respecto, en las condiciones de los títulos de concesión se establece que, en caso de que la concesionaria considere conveniente la bursatilización de los ingresos derivados de la explotación de los caminos y puentes, deberá justificar ante la SCT los beneficios de llevar a cabo la operación previo a la autorización de la misma; sin embargo, con la revisión de los títulos de concesión otorgados a “Concesionaria Zonalta, S.A. de C.V.” y “Autopista Tijuana Mexicali, S.A. de C.V.”, se constató que éstos no incluyen alguna cláusula que les permita llevar a cabo estas operaciones.

Adicionalmente, se identificó lo siguiente:

- De la relación de concesiones bursatilizadas solicitadas por la ASF a la DGDC, ésta manifestó que, de los 75 títulos de concesión otorgados al 31 de diciembre de 2017, en 3 de ellos (Concesionaria Zonalta, S.A. de C.V., Desarrolladora de Concesiones Omega, S.A. de C.V. y Concesionaria de Carreteras, Autopistas y Libramientos de la República Mexicana, S.A. de C.V.) los concesionarios llevaron a cabo la bursatilización

de los ingresos provenientes de la explotación de los caminos y puentes recibidos en concesión; sin embargo, con la consulta realizada por la ASF en la página oficial de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), se identificó que al cierre del ejercicio 2017, 3 concesionarias más habían realizado esa operación (Autopista Tijuana Mexicali, S.A. de C.V., Autopista Arco Norte, S.A. de C.V. y Concesionaria Autopista Monterrey Saltillo, S.A. de C.V.).

- La concesionaria “Desarrolladora de Concesiones Omega, S.A. de C.V.”, realizó una emisión de certificados bursátiles con fecha 20 de diciembre de 2005, por 549,999.7 miles de pesos, por la cual la entidad fiscalizada acreditó contar con la solicitud de fecha 29 de agosto de 2005, realizada por la concesionaria para llevar a cabo esta operación y la justificación que sustenta su viabilidad; asimismo, acreditó la elaboración del análisis de la procedencia técnica, financiera y legal llevada a cabo por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SCT. Finalmente, el 4 de noviembre de 2015, la CSFPC autorizó a la concesionaria realizar la bursatilización de los ingresos provenientes de la explotación del Libramiento de Matehuala.
- La DGDC no acreditó contar con las solicitudes realizadas por “Autopista Tijuana-Mexicali, S.A. de C.V.”, “Concesionaria de Carreteras, Autopistas y Libramientos de la República Mexicana, S.A. de C.V.” y “Concesionaria Autopista Monterrey Saltillo, S.A. de C.V.”, para llevar a cabo la operación de bursatilización, así como con la evidencia que sustente su viabilidad; el análisis de la procedencia técnica, financiera y legal por parte de la SCT y el oficio de autorización, en su caso, emitido por la CSFPC, e informó que lo anterior se debe a la antigüedad con la que se emitió la deuda.
- Si bien se verificó que la Concesionaria Zonalta, S.A. de C.V. realizó la solicitud para la bursatilización de los ingresos derivados de la explotación de los caminos y puentes, la autorización por parte de la CSFPC se realizó el 15 de noviembre de 2012, un mes posterior a la fecha de emisión de la deuda (12 de octubre de 2012); asimismo, la DGDC no acreditó contar con la justificación y evidencia que sustentara su viabilidad, así como el análisis de su procedencia técnica, financiera y legal.
- Se comprobó que la concesionaria “Autopista Arco Norte, S.A. de C.V., realizó la solicitud y obtuvo autorización de la CSFPC con fecha del 12 de febrero de 2015, para llevar a cabo la emisión de certificados bursátiles realizada el 30 de junio del mismo año; sin embargo, la DGDC no acreditó contar con la justificación y evidencia que sustente su viabilidad, así como con el análisis de su procedencia técnica, financiera y legal.

En conclusión, se identificó que la DGDC no lleva el control de las concesiones que han bursatilizado los ingresos derivados de la explotación de los caminos y puentes, ya que reportó 3 concesiones en esa condición, y con la verificación en la BMV se identificaron 6. De éstas, se constató que en 2 casos los títulos de concesión no incluían alguna cláusula que les permitiera llevar a cabo esa operación; asimismo, en 3 de las 6 concesiones bursatilizadas, la DGDC no acreditó la solicitud realizada por el concesionario, la justificación que sustentara su

viabilidad, la autorización por parte de la CSFPC y la evidencia de los análisis técnicos, financieros y legales que las respaldaran, debido a la antigüedad con la que se dieron las emisiones de deuda; en 2 concesiones, no obstante que se cuenta con la solicitud para llevar a cabo la operación de bursatilización y con la autorización por parte de la CSFPC, no existe evidencia de las justificaciones de viabilidad así como de los análisis técnicos, financieros y legales que las respalden y, en un caso, la autorización se otorgó un mes posterior a la fecha de la emisión.

Adicionalmente, se concluye que la DGDC no cuenta con un lineamiento en el que se definan los aspectos a considerar para evaluar las solicitudes o propuestas de operaciones de bursatilización de los ingresos derivados de la explotación de los caminos y puentes, que realizan los concesionarios, en caso de que el título de concesión lo establezca.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó los “Lineamientos para evaluar las solicitudes de autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para bursatilizar los flujos remanentes netos de las autopistas y puentes concesionados”, vigentes desde diciembre de 2016 que contienen el marco regulatorio así como el procedimiento para el análisis, revisión y seguimiento que realiza la DGDC a las solicitudes presentadas por los concesionarios; sin embargo, no se presentó evidencia de su formalización y autorización, y no se acreditó las acciones implementadas por la SCT para verificar su aplicación, previo a la autorización a las concesionarias de la bursatilización de los ingresos provenientes de la explotación de caminos y puentes concesionados, por lo que se mantiene lo observado.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó evidencia de la elaboración de un expediente de referencia permanente de las concesiones que han solicitado la autorización a la DGDC para llevar a cabo la bursatilización de los ingresos por peajes obtenidos por la explotación de los caminos y puentes recibidos en concesión; sin embargo, éste no corresponde a ninguno de los títulos de concesión observados. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

2017-0-09100-15-0333-01-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes analice e informe las circunstancias en los casos en que los concesionarios llevaron a cabo operaciones relacionadas con la bursatilización de los ingresos por la explotación de caminos y puentes concesionados, sin la correspondiente autorización y, en su caso, determine si esos concesionarios incurrieron en alguna falta u omisión, además, aporte evidencia del establecimiento y funcionamiento de mecanismos de control diseñados para supervisar y otorgar, de forma previa, la autorización para llevar a cabo las operaciones relacionadas con la bursatilización, a fin de asegurar su viabilidad financiera, procedencia técnica y legal, previo a las emisiones de deuda que puedan realizar los concesionarios, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO,

CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, PRINCIPIO 10, ELEMENTO 10.07 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; numerales 7.4.1, párrafo tercero y 7.4.1.2 del Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero; y procedimiento número "MP-214-PR03-P17 Revisión de la Procedencia y Viabilidad de los Términos de Operaciones Financieras que realizan los Concesionarios" del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Desarrollo Carretero.

2017-0-09100-15-0333-01-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes elabore y formalice un lineamiento o documento de similar naturaleza, en el que se definan los aspectos a considerar para evaluar las solicitudes de operaciones de bursatilización de los ingresos derivados de la explotación de caminos y puentes concesionados y realizar su seguimiento, a fin de que la Dirección General de Desarrollo Carretero cuente con los elementos necesarios que garanticen la viabilidad de las emisiones de deuda, previo a la autorización de dichas operaciones, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, PRINCIPIO 12, ELEMENTO 12.01 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2017-0-09100-15-0333-01-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes elabore expedientes de referencia permanente de la documentación relacionada con los títulos de concesión de caminos y puentes otorgados, a fin de mantener un control estricto sobre todas las operaciones que afecten a las concesiones durante su vigencia, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.07 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

12. Componente Actividades de control

Deuda por pagar del FONADIN

Antecedentes de la deuda del rescate carretero

El 27 de agosto de 1997 se declaró el rescate de 23 concesiones carreteras por causas de utilidad e interés público (Decreto de rescate);^{32/} el 29 de agosto del mismo año la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público designó al BANOBRAS como agente financiero y mandatario del Gobierno Federal para entre otras encomiendas: i) Constituir un fideicomiso

^{32/} Decreto por el que se declaran de utilidad e interés público y se rescatan cada una de las concesiones que en el mismo se indican.

público en esa institución de crédito, la cual con el carácter de institución fiduciaria recibiría las concesiones rescatadas para su explotación, operación, conservación y mantenimiento y ii) Cubrir la indemnización a los concesionarios que se derivaran de las declaratorias de rescate.

En esa misma fecha BANOBRAS celebró el contrato de fideicomiso público no paraestatal número 1936 “Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas” (FARAC).

El 31 de agosto de 1997, la SCT le otorgó a este fideicomiso el título de concesión por un plazo de 20 años para operar, explotar, conservar y mantener 20 de las 23 concesiones rescatadas señaladas en el Decreto de rescate, que se muestran a continuación:

TRAMOS CARRETEROS INCLUIDOS A TÍTULO GRATUITO EN LA CONCESIÓN ORIGINAL DE 1997
OTORGADA POR LA SCT AL CONTRATO DE FIDEICOMISO 1936

Núm.	Nombre	Núm.	Nombre
1	Cuernavaca-Acapulco	11	Puente Zacatal
2	La Tinaja-Cosoleacaque	12	Cadereyta-Reynosa
3	Torreón-Salttillo	13	Chapotón-Campeche
4	Guadalajara-Tepic	14	Gómez Palacio-Corralitos
5	Maravatío-Zapotlanejo	15	Libramiento de Querétaro
6	Libramiento Poniente de Tampico	16	Monterrey-Nuevo Laredo
7	Mazatlán-Culiacán	17	Puente Internacional Reynosa Pharr
8	Guadalajara-Zapotlanejo	18	Zapotlanejo-Lagos de Moreno
9	León-Aguascalientes	19	Carbonera-Ojo Caliente (Lib. Saltillo)
10	Chamapa-Lechería	20	Estación Don-Nogales

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de los tramos carreteros del FARAC otorgados en concesión por la SCT, el 31 de agosto de 1997, proporcionado por BANOBRAS.

⁽¹⁾ Las concesiones Cárdenas-entronque agua dulce; Reynosa-Matamoros y Sonora -Santa Ana- Caborca-Sonoita, incluidas en el Decreto de rescate, no fueron incluidas en el título de concesión otorgado por la SCT al FARAC.

Asimismo, el importe de las indemnizaciones pagadas a los ex concesionarios y de los convenios de asunción de pasivos bancarios al 31 de agosto de 1997 realizadas por el FARAC, por tramo carretero se detallan a continuación:

INDEMNIZACIONES PAGADAS A EX CONCESIONARIOS Y PASIVOS BANCARIOS ASUMIDOS POR EL FARAC
AL 31 DE AGOSTO DE 1997 (MILES DE PESOS)

Núm.	Nombre	Indemnización (A)	Pasivo bancario asumido (B)	Total (C)= (A) + (B)
1	Cuernavaca-Acapulco	3,382,443.0	8,629,685.0	12,012,128.0
2	La Tinaja-Cosoleacaque (La tinaja-Acayucan, Acayucan-Cosoleacaque y Córdoba-Veracruz)	1,902,573.0	4,391,700.0	6,294,273.0
3	Torreón-Salttillo	176,298.0	1,633,903.0	1,810,201.0
4	Guadalajara-Tepic	5,263,371.0	631,539.0	5,894,910.0
5	Maravatio-Zapotlanejo	8,580,785.0	227,886.0	8,808,671.0
6	Libramiento Poniente de Tampico	13,704.0	321,289.0	334,993.0
7	Mazatlán-Culiacán	281,723.0	886,279.0	1,168,002.0
8	Guadalajara-Zapotlanejo	913,249.0	1,101,820.0	2,015,069.0
9	León-Aguascalientes	1,262.0	802,458.0	803,720.0
10	Chamapa-Lechería	1,144,672.0	2,840,292.0	3,984,964.0
11	Puente Zacatal	172,914.0	-	172,914.0
12	Cadereyta-Reynosa	750,546.0	2,499,109.0	3,249,655.0
13	Champotón-Campeche	99,553.0	504,410.0	603,963.0
14	Gómez Palacio-Corralitos	946,256.0	431,698.0	1,377,954.0
15	Libramiento de Querétaro	156,021.0	245,043.0	401,064.0
16	Monterrey-Nuevo Laredo	659,313.0	1,156,157.0	1,815,470.0
17	Puente Internacional Reynosa-Pharr	58,063.0	321,473.0	379,536.0
18	Zapotlanejo-Lagos de Moreno	687,774.0	1,432,328.0	2,120,102.0
19	Carbonera-Ojo Caliente (Lib. oriente de Saltillo y La carbonera- Puerto México Los chorros)	-	684,990.0	684,990.0
20	Estación Don-Nogales	127,696.0	1,766,050.0	1,893,746.0
21	Cárdenas-entronque agua dulce	615,342.0	-	615,342.0
22	Reynosa- Matamoros	-	869,515.0	869,515.0
23	Sonora-Santa Ana-Caborca-Sonorita	-	112,848.0	112,848.0
	Total	25,933,558.0	31,490,472.0	57,424,030.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FONADIN al 31 de diciembre de 2017.

Las indemnizaciones pagadas por el FARAC a los concesionarios valuadas al 1 de septiembre de 1997 ascendieron a 57,756,598.9 miles de pesos, integradas de la forma siguiente:

1. El FARAC con aval del Gobierno Federal emitió tres Pagarés de Indemnización Carretera (PIC) a plazo de 5, 10 y 15 años por un valor de 27,491,151.0 miles de pesos (14,325,000 miles de UDIS) como se muestra en la tabla siguiente:

PAGARÉS DE INDEMNIZACIÓN CARRETERA (PIC)

Núm.	Clave de pizarra	Fecha de emisión	Plazo	Fecha de vencimiento	Monto en miles de UDIS	Monto en miles de pesos
1	PICP72U	01-Sept-97	5 años	31-Ago-02	4,775,000	9,163,717.0
2	PICP77U	01-Sept-97	10 años	31-Ago-07	4,775,000	9,163,717.0
3	PICP712U	01-Sept-97	15 años	31-Ago-12	4,775,000	9,163,717.0
Total					14,325,000	27,491,151.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FONADIN al 31 de diciembre de 2017.

De conformidad con los estados financieros del FARAC (ahora FONADIN), al 31 de diciembre de 2017, los tres pagarés emitidos, fueron liquidados en las fechas de su vencimiento.

- Respecto de la subrogación de la deuda bancaria de los ex concesionarios por un valor nominal al 1 de septiembre de 1997 de 30,265,448.4^{33/} miles de pesos con aval del Gobierno Federal a un plazo de 15 años, con un periodo de gracia de 3 años para pago de intereses y 10 para el pago del principal (pasivo asumido por el FARAC), el 3 de diciembre de 1999, la SHCP autorizó al FARAC para que BANOBRAS en su calidad de fiduciario, suscribiera los PIC siguientes: P991U, P011U y P012U, denominados en UDIS, avalados por el Gobierno Federal a plazos de 20 y 30 años, amortizables a su vencimiento, con pago de intereses semestrales, y se precisó que, en caso de que la concesión de los caminos y puentes con que contaba el FARAC llegara a su término o se extinguiera, el Gobierno Federal asumiría totalmente los adeudos derivados de los referidos pagarés relevando de esa responsabilidad a BANOBRAS. Adicionalmente, el 31 de mayo de 2000, BANOBRAS en su calidad de fiduciario emitió el PIC 001U denominado “Bono Cupón Cero”, a una tasa de interés anual fija y capitalizable semestralmente hasta la fecha de su liquidación. La emisión de PIC y el monto colocado en UDIS al cierre de 2017, se muestran a continuación:

^{33/} Valor nominal que se presentó en el informe de auditoría número GB-073 de la Cuenta Pública 2012.

EMISIÓN DE PIC Y SALDOS AL CIERRE DE 2017

(MILES DE UDIS)

Instrumento de deuda	Plazo años	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento	Pago de intereses	Monto original colocado en UDIS (A)	Capitalizaciones de intereses (B)	Monto colocado en UDIS al 31-12-2017 (C) = (A) + (B)
PIC P011U	19.9	22-02-01	28-01-21	Semestral	40,327.7	-	40,327.7
PIC P991U	29.9	16-12-99	08-11-29	Semestral	17,342.4	-	17,342.4
PIC P001U	29.9	31-05-00	24-04-30	Capitalizable semestralme	5,911,797.3	5,246,901.3	11,158,698.6
PIC P012U	29.9	22-02-01	16-01-31	Semestral	5,874.7	-	5,874.7
Total de PIC					5,975,342.1	5,246,901.3	11,222,243.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FONADIN al 31 de diciembre de 2017, PIC emitidos por el mismo, e informe de auditoría de la ASF número 461 de la Cuenta Pública 2009.

En los Estados Financieros del FONADIN se informó que, al cierre del ejercicio 2017, no se habían realizado pagos al capital de los PIC referidos, y los intereses se habían pagado semestralmente a excepción del PIC P001U, del que se habían capitalizado intereses por 5,246,901.3 miles de UDIS, de conformidad con las condiciones pactadas en su emisión, por lo que al 31 de diciembre de 2017 el saldo por pagar de las emisiones señaladas asciende a 11,222,243.4 miles de UDIS.

3. *Emisiones de CBIC.* El 29 de julio de 2002 el Comité Técnico del FARAC aprobó el intercambio de PIC por Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera (CBIC), de conformidad con el procedimiento que determinó la SCHP, las emisiones son las siguientes:

CBIC002, CBIC003 y CBIC004 (Intercambio de PIC por CBIC)

El 22 de noviembre de 2002, la SHCP solicitó a BANOBRAS en su carácter de fiduciario del FARAC, suscribir CBIC avalados por el Gobierno Federal e instrumentar un intercambio de los PIC series 991U, P011U y P012U, por los CBIC series CBIC002, CBIC003 y CBIC004 por un monto de 3,500,000.0, 3,500,000.0 y 7,000,000.0 miles de UDIS, cada una, a un plazo de 30, 20 y 30 años, respectivamente. Las emisiones corresponden a las siguientes:

EMISIONES DE CBIC DE NOVIEMBRE DE 2002 (MILES DE UDIS)

Instrumento de deuda	Plazo años	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento	Tasa de interés anual	Monto original colocado en UDIS	Cancelaciones (B)	Monto colocado en UDIS al 31-12-2017 (C) = (A) - (B)
CBIC002	27.1	11-12-	17-01-30	5.625%	3,500,000.0	17,342.4	3,482,657.6
CBIC003	18.4	22-08-	28-01-21	5.625%	3,500,000.0		3,304,672.3
CBIC004	28.4	22-08-	16-01-31	5.625%	7,000,000.0		5,319,125.3
Total					14,000,000.0		12,106,455.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FONADIN al 31 de diciembre de 2017, Títulos Múltiples emitidos por el mismo, e informe de auditoría de la ASF número 461 de la Cuenta Pública 2009.

A partir de la fecha de su emisión y al 31 de diciembre de 2017, el FARAC canceló de las emisiones CBIC002, CBIC003 y CBIC 004 por 17,342.4; 195,327.7 y 1,680,874.7 miles de UDIS, respectivamente.

4. ***Deuda ajena al rescate carretero que el FARAC***

El 24 de diciembre de 2002 y el 10 de diciembre de 2003, la SHCP autorizó a un plazo de 19.9 y 29.9 años, la emisión de las series de CBIC siguientes:

EMISIONES DE CBIC 2002 y 2003 (MILES DE UDIS)

Instrumento de deuda	Plazo años	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento	Tasa de interés anual	Monto original colocado en UDIS	Cancelaciones	Monto colocado en UDIS al 31-12-2017
Emisiones de 2002							
CBIC006	29.9	02-01-	25-11-32	5.625%	3,500,000.0	1,350,000.0	2,150,000.0
CBIC007	19.9	02-01-	08-12-22	5.625%	3,500,000.0		3,500,000.0
Total					7,000,000.0	1,350,000.0	5,650,000.0
Emisiones de 2003							
CBIC008	19.9	31-12-	07-12-23	4.0%	6,000,000.0	1,500,000.0	4,500,000.0
CBIC009	29.9	31-12-	24-11-33	4.0%	6,000,000.0	986,100.0	5,013,900.0
Total					12,000,000.0	2,486,100.0	9,513,900.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FONADIN al 31 de diciembre de 2017, Títulos Múltiples de CBIC emitidos por el mismo, e informe de auditoría de la ASF número 461 de la Cuenta Pública 2009.

A partir de la fecha de su emisión y al 31 de diciembre de 2017, el FARAC canceló de las emisiones CBIC006, CBIC008 y CBIC009 por 1,350,000.0; 1,500,000.0 y 986,100.0 miles de UDIS, respectivamente.

Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura

El FARAC es un fideicomiso público federal no paraestatal, irrevocable de administración y fuente de pago que se constituyó el 29 de agosto de 1997, mediante contrato celebrado entre BANOBRAS como Fideicomitente y actuando como agente financiero y mandatario del Gobierno Federal y por otra parte el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución Fiduciaria, en su carácter de Fiduciario del Fideicomiso.

El 7 de febrero de 2008, se publicó en el DOF, el “Decreto por el que se ordena la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura” (FONADIN), expedido por el ejecutivo federal,

y en el cual se ordena a BANOBRAS 1) modificar el FARAC a efecto de transformarse en el nuevo Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y 2) modificar el Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), con la finalidad de que sus fines, patrimonio y proyectos se transmitan al Fideicomiso referido, asimismo, el decreto en comento señaló que el patrimonio del FONADIN, se integrará entre otros aspectos con: 1) el patrimonio del FARAC a la fecha de suscripción del convenio modificatorio respectivo, 2) el patrimonio con el que cuente el FINFRA a la fecha en que se transmita al FONADIN y 3) los demás recursos y derechos que obtenga por cualquier concepto, para o como consecuencia de sus fines.

Mediante el cuarto convenio modificatorio contrato del Fideicomiso 1936 (antes FARAC ahora FONADIN) de fecha 6 de mayo de 2008, se incluyó en la “cláusula quinta Patrimonio”, que el *“Fideicomiso mantendrá sus obligaciones de pasivo asociadas a financiamientos en términos nominales, en el orden en que éstas se encuentren a esta fecha...”*, por lo que los pasivos pendientes de pago que tenía el FARAC se transfirieron al FONADIN, siendo este último el obligado a pagar la deuda de los PIC y CBIC emitidos con objeto del rescate carretero.

Asimismo, el citado convenio modificatorio precisa que para la realización del objeto y fines del fideicomiso, BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, entre otras actividades, mantendrá el patrimonio del fideicomiso, de conformidad con su objeto y fines, asimismo, llevará a cabo todas las acciones que sean necesarias para preservar todos los derechos y cumplir con las obligaciones de los permisos, concesiones, autorizaciones y demás contratos, sin que se afecte la situación financiera del FONADIN a mediano y largo plazo;^{34/} además, establece que BANOBRAS será responsable de las pérdidas o menoscabos que el patrimonio del fideicomiso sufra por su culpa o negligencia y responderá por los daños y perjuicios que se causen por el incumplimiento de lo pactado en el contrato de fideicomiso o en las disposiciones legales aplicables.^{35/}

El FONADIN a partir de su creación y hasta el cierre del ejercicio 2017, ha realizado el pago de intereses devengados correspondiente al servicio de la deuda de los 4 PIC (P011U, P991U, PIC P001U, PIC P012U) y 7 CBIC (002, 003, 004, 005, 006, 007, 008 y 009). El saldo de cada una de las colocaciones de PIC y CBIC al 31 de diciembre de 2017 se muestra a continuación:

^{34/} **Cuarto convenio modificatorio contrato del Fideicomiso 1936**, cláusula cuarta, inciso b).

^{35/} **Ibíd.**, Cláusula décima tercera, párrafos primero y segundo.

SALDOS DE LOS PIC Y CBIC EN UDIS Y MILES DE PESOS AL CIERRE DE 2017

(MILES DE UDIS Y PESOS)

Instrumento de deuda	Plazo años	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento	Total colocado en UDIS	Interés devengado	Total Capital e interés en UDIS	Total deuda en miles de pesos
PIC P011U	19.9	22-02-01	28-01-21	40,327.7	945.2	41,272.9	244,936.0
PIC P991U	29.9	16-12-99	08-11-29	17,342.4	102.9	17,445.3	103,531.0
PIC P001U	29.9	31-05-00	24-04-30	11,158,698.6	59,518.9	11,218,217.5	66,575,084.0
PIC P012U	29.9	22-02-01	16-01-31	<u>5,874.7</u>	<u>137.6</u>	<u>6,012.3</u>	<u>35,681.0</u>
Subtotal de PIC				11,222,243.4	60,704.6	11,282,948.0	66,959,232.0
CBIC003	18.4	22-08-02	28-01-21	3,304,672.3	77,453.3	3,382,125.6	20,071,396.0
CBIC007	19.9	02-01-03	08-12-22	3,500,000.0	9,296.9	3,509,296.9	20,826,102.0
CBIC008	19.9	31-12-03	07-12-23	4,500,000.0	8,500.0	4,508,500.0	26,755,924.0
CBIC002	27.1	11-12-02	17-01-30	3,482,657.6	81,624.8	3,564,282.4	21,152,414.0
CBIC004	28.4	22-08-02	16-01-31	5,319,125.3	124,667.0	5,443,792.3	32,306,463.0
CBIC006	29.9	02-01-03	25-11-32	2,150,000.0	5,710.9	2,155,710.9	12,793,177.0
CBIC009	29.9	31-12-03	24-11-33	<u>5,013,900.0</u>	<u>9,470.7</u>	<u>5,023,370.7</u>	<u>29,811,449.0</u>
Subtotal de CBIC				<u>27,270,355.2</u>	<u>316,723.6</u>	<u>27,587,078.8</u>	<u>163,716,925.0</u>
Total PIC y CBIC				38,492,598.6	377,428.2	38,870,026.8	230,676,157.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en los estados financieros del FONADIN al 31 de diciembre de 2017, PIC y Títulos Múltiples de CBIC, emitidos por el mismo.

(1) Para la determinación del monto en miles de pesos, se consideró el valor de la UDI al 31 de diciembre de 2017 por 5.934551 pesos

a) Programa de pagos de la deuda

Las obligaciones de pago a cargo del FONADIN, de acuerdo con el vencimiento de los PIC y CBIC, vigentes al 31 de diciembre de 2017, en UDIS y miles de pesos es la siguiente:

OBLIGACIONES DE PAGO A CARGO DEL FONADIN
POR LA EMISIÓN DE PIC y CBIC. POR AÑO DE VENCIMIENTO
(en miles de UDIS y miles de pesos)

Año	UDIS	Pesos	Año	UDIS	Pesos
2018	1,398,296.9	8,298,264.2	2026	826,987.5	4,907,799.7
2019	1,398,296.9	8,298,264.2	2027	826,987.5	4,907,799.7
2020	1,398,296.9	8,298,264.2	2028	826,987.5	4,907,799.7
2021	4,648,173.5	27,584,822.4	2029	844,329.9	5,010,719.0
2022	4,708,050.0	27,940,163.0	2030	21,775,936.9	129,230,408.1
2023	5,508,987.5	32,693,367.4	2031	5,801,495.3	34,429,269.9
2024	826,987.5	4,907,799.7	2032	2,475,065.7	14,688,403.3
2025	826,987.5	4,907,799.7	2033	5,216,684.5	30,958,679.6
Subtotal	20,714,076.7	122,928,744.8		38,594,474.8	229,040,879.0
Totales	59,308,551.5	351,969,623.8			

FUENTE: Elaborado por la ASF con base el programa de pagos de los PIC y CBIC a cargo de FONADIN, proporcionado por BANOBRAS, considerando el pago de capital e intereses de cada instrumento de deuda.

⁽¹⁾ Para la determinación del monto en miles de pesos, se consideró el valor de la UDI al 31 de diciembre de 2017 por 5.9345 pesos

Al respecto, se comprobó que BANOBRAS contaba con un programa financiero anual del FONADIN para el ejercicio 2017, que presentó a su Comité Técnico en la primera sesión extraordinaria del 28 de febrero de 2017, mediante el cual se reflejaba la situación financiera del fideicomiso a esa fecha, su afectación en el corto plazo, así como su sustentabilidad y liquidez para hacer frente a sus compromisos adquiridos; sin embargo, su alcance era a corto plazo, por lo que no incluía un análisis o estrategia del FONADIN para hacer frente al pago de la deuda de PIC y CBIC originada del rescate carretero de 1997.

En relación con lo anterior, durante el desarrollo de la auditoría, BANOBRAS proporcionó el programa financiero anual de 2018 del FONADIN, que incluyó entre otros aspectos, la evaluación de necesidades de liquidez de corto, mediano y largo plazo, mediante dos ejercicios de liquidez que incluyeron la monetización de activos carreteros de la red carretera FONADIN mediante un programa de bursatilización y la emisión de nuevos CBIC, con lo cual estiman mejorar su flujo de operación entre los años de 2018 a 2031 y con ello poder hacer frente a las obligaciones de pago de PIC y CBIC emitidos.

b) Disponibilidades del FONADIN para hacer frente al pago de la deuda

Con el análisis de los Estados Financieros Dictaminados del FONADIN, al 31 de diciembre de 2017, se verificó que su estado de flujos de efectivo presentó una disminución neta de flujos de efectivo por 11,038,851.0 miles de pesos, asimismo, que a esa fecha, el FONADIN presentaba un déficit acumulado en su estado de cambios en el patrimonio por 117,592,553.0 miles de pesos, lo que indica la existencia de una incertidumbre sobre su capacidad para

continuar como un negocio en marcha, y por lo tanto, el FONADIN pudiera no lograr la realización de sus activos y cumplir con sus obligaciones en el curso normal de sus operaciones. Los factores que han generado su patrimonio negativo incluyen el impacto anual de los apoyos no recuperables y el costo financiero generado por la revaluación de su deuda que se encuentra en UDIS. ^{36/}

Además, se analizó el importe de la utilidad bruta generada por cada uno de los tramos carreteros concesionados al FONADIN, la cual en su conjunto ascendió a 14,961,966.1 miles de pesos en el año de 2017; asimismo, con base en una metodología de estimación de los flujos futuros de ingresos netos basada en el enfoque de valor presente neto, el FONADIN estimaba que al 31 de diciembre de 2017, generaría ingresos netos a valor presente por 310,456 millones de pesos, hasta el 6 de mayo de 2058, fecha del término de la concesión.

Con el análisis de lo anterior y del programa de pagos de los PIC y CBIC, de acuerdo con las fechas de vencimiento para su cumplimiento (a partir de 2018 y hasta 2033), que se detallan en el inciso a) del presente resultado, se concluye que los flujos de efectivo futuros de los caminos y puentes concesionados por 310,456 millones de pesos, fueron estimados considerando la fecha de vencimiento de la concesión, en el año 2058, el cual es posterior a las fechas de obligación de pago; asimismo, que el importe resulta insuficiente para hacer frente al pago de la deuda, ya que, de acuerdo con el programa de pagos, existe una obligación futura de pago (deuda) valuada al cierre del ejercicio 2017 en 351,969.6 millones de pesos, la cual pudiera sufrir un incremento debido a que fue contratada en UDIS, las cuales tienen variaciones en los tipos de cambio, para lo cual el FONADIN no contrató instrumentos financieros que cubran este riesgo.

Al respecto, la ASF considera que al no incluir BANOBRAS en su matriz de riesgos los relacionados con la obligación de pago de los PIC y CBIC que se originaron como parte del rescate carretero de 1997, no le permite implementar acciones específicas para administrarlos y evitar su materialización, a fin de evitar que afecten el desarrollo y funcionamiento de los procesos para alcanzar los objetivos, tanto a nivel operativo como institucional.

c) Registro contable por el otorgamiento de aval

Con el análisis de los 4 PIC y 7 CBIC vigentes al cierre del ejercicio 2017, que fueron proporcionados por BANOBRAS, se comprobó que cada uno de ellos cuenta con el aval del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la SHCP, como garantía de pago.

Durante el ejercicio 2017, en las cuentas contables “7.3.1.11 Avals y Garantías” y “7.3.2.11 Avals firmados” en sus subcuentas “001 Farac-PIC” y “002 Farac-CBIC”, se registró la actualización de las obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal conforme a lo

^{36/} Estados Financieros del FONADIN al 31 de diciembre de 2017, dictaminados por auditores independientes, nota 18. Patrimonio, inciso b).

reportado por la Unidad de Crédito Público (UCP) de la SHCP correspondientes a los 4 PIC y los 7 CBIC emitidos por el FONADIN, respectivamente, cuyo saldo al 28 de diciembre de 2017 de las subcuentas mencionadas correspondió a 66,598.7 miles de pesos y 161,837,579.6 miles de pesos, correspondiente al saldo de la deuda por 11,222,243.3 miles de UDIS y 27,270,355.2 miles de UDIS, respectivamente, al tipo de cambio de 5.934551 pesos por UDI, reportado en los estados financieros del FONADIN al cierre del ejercicio 2017 (sin incluir los intereses devengados pendientes de pago); sin embargo, de acuerdo con el auxiliar presentado mediante la póliza de registro contable número 1163, de fecha 29 de diciembre de 2017, se cancelaron los saldos de las cuentas mencionadas.

En conclusión, la estructura financiera del FONADIN, de conformidad con sus estados financieros dictaminados, presenta una incertidumbre para poder continuar como un negocio en marcha toda vez que presenta un déficit acumulado en su estado de cambios en el patrimonio, así como un flujo negativo en sus operaciones de 2017, en adición a que el fideicomiso no cuenta con ejercicios de liquidez a largo plazo en los que se demuestra que está en posibilidades de hacer frente a todas sus obligaciones de pago de la deuda de PIC y CBIC emitida, situación que no ha sido incluida en la matriz de riesgos de BANOBRAS. Respecto de la SHCP, al cierre del ejercicio 2017, no presentó el registro de los saldos por pagar de la deuda en comento en sus cuentas de orden, en su calidad de aval del Gobierno Federal.

BANOBRAS, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DCI/101000/015/2019 de fecha 15 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, señaló que la ficha presentada al Comité Técnico del FONADIN con motivo del Programa Financiero Anual (PFA) presenta la situación financiera a un año del fideicomiso; sin embargo, en la valuación y metodología empleada para su realización, el fiduciario lleva a cabo proyecciones para el Balance, el Estado de resultados y el Flujo de efectivo de manera anual a partir del año de realización y hasta el término de la Concesión, por lo que el PFA que se ha venido presentando al Comité Técnico se realiza bajo un enfoque de largo plazo; sin embargo, no se presentó evidencia que acredite lo mencionado.

Adicionalmente, BANOBRAS señaló que presentará al Comité Técnico del FONADIN una propuesta de modificación al numeral 6 de sus reglas de operación, para establecer que su PFA contenga, como mínimo, un capítulo con proyecciones de largo plazo, modificación que estima podría ser planteada en la segunda sesión ordinaria del ejercicio 2019, pero no proporcionó evidencia al respecto, por lo que se mantiene lo observado.

La Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la SHCP, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 710/DGAIS/1679/18 de fecha 13 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó el procedimiento “210.1.10 Recepción, validación y análisis de la información mensual de la deuda garantizada por el Gobierno Federal”, del Manual de Procedimientos de la Unidad de Crédito Público, autorizado y vigente en abril de 2018, en el que se establecen las acciones de control y coordinación entre la

Dirección de Estadística de Deuda de la SHCP y el FONADIN, para mantener actualizados los saldos por pagar de los PIC y CBIC, que son publicados en los “Informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Adicionalmente, la SHCP informó que como consecuencia del proceso de registro de las operaciones reconocidas en la contabilidad del Centro de Registro Contable de la Tesorería de la Federación al finalizar el ejercicio fiscal y una vez realizados los traspasos del cierre de ingresos y gastos se lleva a cabo también el cierre del saldo de las cuentas de orden, por lo que al inicio del ejercicio siguiente se registra un asiento de apertura, con los saldos finales del ejercicio inmediato anterior, situación de la cual proporcionó evidencia de la póliza de diario número 1 de fecha 1 de enero de 2018, que incluye el asiento de apertura registrado en las cuentas de orden “73111 Avaless y garantías” y “73211 Avaless firmados por un importe de 66,598,718.2 y 161,837,579.6 miles de pesos correspondiente al saldo por pagar de PIC y CBIC, respectivamente, al 31 de diciembre de 2017.

Con ello, la SHCP acreditó los mecanismos de control implementados para asegurar que el saldo de la cuenta por pagar por los PIC y CBIC emitidos por el FONADIN se verifican de manera periódica con el Fideicomiso, a fin de conocer y mantener actualizados los montos de la deuda en los que participa como aval en representación del Gobierno Federal; asimismo, proporcionó evidencia de los controles implementados para asegurar que se realice y se verifique el registro contable en sus cuentas de orden. Por lo anterior, se solventa lo observado.

2017-2-06G1C-15-0333-01-002 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se asegure de que un tercero independiente dictamine la capacidad del Fideicomiso No. 1936 denominado Fondo Nacional de Infraestructura, para poder continuar como un negocio en marcha, a fin de garantizar el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con su decreto de creación y, en el curso normal de sus operaciones, hacer frente al pago de sus obligaciones relacionadas con los Pagarés de Indemnización Carretera y Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera, en cumplimiento de la Norma de Información Financiera (NIF) A-2, postulado básico de Negocio en marcha, párrafo 25, de las NIF; ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.07 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; cláusula cuarta, inciso b) del cuarto convenio modificadorio al contrato del Fideicomiso 1936.

2017-2-06G1C-15-0333-01-003 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como fideicomitente y mandatario del Gobierno Federal en el Fideicomiso No. 1936 denominado Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y en su calidad de integrante del Comité Técnico del mismo,

proponga incluir en las Reglas de Operación del FONADIN la obligación de realizar un programa financiero a largo plazo, a fin de verificar la solidez de su estructura financiera y la capacidad para poder continuar como un negocio en marcha que le permita hacer frente a sus compromisos futuros, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.01 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y cláusula cuarta, inciso b) del cuarto convenio modificatorio al contrato del Fideicomiso 1936.

13. *Componente Actividades de control*

Recaudación del Peaje en Caminos y Puentes Concesionados al FONADIN

La operación del cobro de peaje en los caminos y puentes en operación de la Red FONADIN, es realizada por CAPUFE, bajo el amparo del contrato de prestación de servicios para la operación, mantenimiento mayor y servicios conexos (contrato de prestación de servicios FONADIN – CAPUFE), suscrito con BANOBRAS en su carácter de institución fiduciaria del FONADIN de fecha 30 de septiembre de 2011, y sus convenios modificatorios del 26 de octubre de 2012 y 17 de agosto de 2016; asimismo, en adición al contrato de prestación de servicios FONADIN-CAPUFE, BANOBRAS contrató con 4 proveedores externos la operación de los libramientos de Villahermosa, Ciudad Valles, Carrillo Puerto y Chihuahua; el Viaducto elevado Tlalpan; así como los tramos carreteros de las autopistas del Golfo Centro.

El cobro de peaje se realiza en tres modalidades (efectivo; medios electrónicos de pago consistentes en tarjetas de débito o crédito y telepeaje). Se verificó que BANOBRAS, en su calidad de fiduciaria del FONADIN, contrató los servicios de un despacho de auditores externos con el objeto de llevar a cabo revisiones de aforos, ingresos y depósitos en las cuentas bancarias designadas por ésta y validar los ingresos reportados y depósitos realizados por CAPUFE, por concepto del peaje recibido en la red carretera concesionada al FONADIN, de conformidad con la cláusula séptima del contrato de prestación de servicios.

Durante los meses de enero y febrero de 2018, BANOBRAS, CAPUFE y el despacho auditor externo, suscribieron el “Acta de conciliación anual” por cada una de las modalidades de cobro de peaje, dictaminando los ingresos, depósitos y cuenta por cobrar de los aforos de los caminos y puentes de la Red FONADIN correspondientes al ejercicio 2017, de la manera siguiente:

INGRESOS, DEPÓSITOS Y CUENTA POR COBRAR POR AFOROS DE 2017
DE LOS TRAMOS CARRETEROS DE LA RED FONADIN
(Miles de pesos)

Modalidad	Ingreso (A)	Depósito (B)	Cuenta por cobrar (C)=(A-B)	% respecto a ingreso (D)=(C/A)*100
Efectivo	18,245,129.2	18,011,296.6	233,832.6	1.3
Telepeaje	16,425,871.2	15,678,708.0	747,163.2	4.5
Medios electrónicos de pago (MEP)	228,985.4	227,277.4	1,708.0	0.7
Total	34,899,985.8	33,917,282.0	982,703.8	2.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las cifras definitivas de los ingresos y depósitos de las actas de conciliación anual del ejercicio 2017, suscritas por BANOBRAS en su calidad de fiduciaria del FONADIN, CAPUFE y el despacho auditor externo.

El saldo de la cuenta por cobrar de ingresos en efectivo del ejercicio 2017 se integra por 216,825.3 miles de pesos de depósitos en tránsito que corresponden a los ingresos pendientes de recibir en las cuentas bancarias del FONADIN al día hábil siguiente al de su recaudación; 14,591.4 miles de pesos de aforos de la caseta “Apaseo”; 2,019.7 miles de pesos por robo de cuotas de peaje (1,836.8 miles de pesos en tramos carreteros en los cuales CAPUFE es el operador y 182.9 miles de pesos de los tramos carreteros México-Pachuca y México Tuxpan administrados por un proveedor externo y 396.2 miles de pesos por faltantes en las liquidaciones de los cajeros en casetas.

Asimismo, el saldo de la cuenta por cobrar de telepeaje por 747,163.2 miles de pesos, representa el 76.0% del total del saldo por cobrar por aforos de 2017 por 982,703.8 miles de pesos y corresponde a los pendientes de depositar de vehículos que cruzaron con dispositivo de “telepeaje”, para lo cual CAPUFE tiene contratado a un proveedor que lleva a cabo la administración de la gestión del cobro de los ingresos en esta modalidad, como se detalla en el inciso b) del presente resultado.

Seguimiento a la cuenta por cobrar

a) Efectivo

Se comprobó que los servicios de custodia, recolección, recuento y traslado de valores de los ingresos por peajes de la red FONADIN, fueron prestados por 2 proveedores externos contratados por CAPUFE, por cuenta del FONADIN, de conformidad con el contrato de prestación de servicios suscrito el 27 de enero de 2017, con vigencia al 31 de diciembre del mismo ejercicio, el cual en la cláusula vigésima primera, párrafo tercero establecía que por cada día natural de atraso en la entrega del efectivo trasladado, el proveedor pagaría una penalización de uno al millar sobre el monto total de cada depósito que debía pagarse.

Asimismo, CAPUFE acreditó contar con una póliza de seguro vigente durante 2017, contratada con una compañía aseguradora, en la cual el FONADIN participaba como asegurado, e incluía

dentro de sus coberturas los riesgos que afectaran el robo de bienes, salvo su desaparición misteriosa o robo sin violencia.

En relación con el seguimiento a la cuenta por cobrar de 14,591.4 miles de pesos por aforos de la caseta “Apaseo”, BANOBRAS comprobó depósitos recibidos en las cuentas bancarias del FONADIN durante los meses de enero y febrero de 2018 por 14,413.2 miles de pesos; sin embargo, existe un saldo pendiente de cobro por 178.2 miles de pesos.

Al respecto, a la fecha de la auditoría, BANOBRAS no había recibido el depósito total de la cuenta por cobrar por aforos de la caseta “Apaseo”; sin embargo, se comprobó que CAPUFE solicitó el pago al proveedor encargado del traslado y depósito de las cuotas de peaje pendientes, más los costos financieros originados por los desfases en el depósito, que a la fecha ascendían a 68.9 miles de pesos.

Respecto de los 1,836.8 miles de pesos por cobrar correspondientes a robo de cuotas de peaje en los tramos carreteros operados por CAPUFE, BANOBRAS en su calidad de fiduciaria del FONADIN, informó que a la fecha de la auditoría no tenía evidencia de la recuperación de este importe, y que CAPUFE estaba a cargo de realizar las gestiones correspondientes para su cobro ante la aseguradora contratada.

CAPUFE acreditó haber realizado las gestiones ante las aseguradoras para el cobro de la indemnización de siniestros por 1,805.7 miles de pesos, de los cuales 1,787.1 miles de pesos no se han recibido; 13.5 miles de pesos fueron declinados por la compañía aseguradora debido a que el deducible estipulado es superior al monto reclamado; 5.1 miles de pesos fueron recuperados, y por la diferencia de 31.1 miles de pesos, no acreditó evidencia de las gestiones realizadas ante las aseguradoras para su recuperación.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante oficios número DAF/0086/2019 y DAF/0120/2019 de fechas 16 y 15 de enero de 2019, respectivamente, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó evidencia de las gestiones realizadas por sus delegaciones en los estados de Querétaro, Chiapas y Durango, ante la aseguradora, por el robo de cuotas de peaje del ejercicio 2017, cuyo importe asciende a 31.1 miles de pesos y acreditó la respuesta recibida durante el ejercicio 2018 por la aseguradora, en la cual declina el pago por 14.0 miles de pesos por considerar que el importe deducible es mayor al reclamado, así como por considerar el concepto de riesgos excluidos de la póliza, en tanto que por los 17.1 miles de pesos restantes, acepta el importe reclamado, el cual se tiene pendiente de cobro a la fecha. Asimismo, CAPUFE proporcionó evidencia del cobro de la indemnización por robo de cuotas de peaje correspondientes a las delegaciones Querétaro y Veracruz, por un importe de 1,145.2 miles de pesos y 73.8 miles de pesos, recibidas durante los meses de octubre y julio de 2018, respectivamente. Por lo anterior, se solventa lo observado.

b) Telepeaje

El contrato de prestación de servicios FONADIN-CAPUFE establece que en el caso de telepeaje, CAPUFE debía llevar a cabo el depósito de los aforos registrados y validados en las cuentas bancarias del FONADIN en tres periodos de manera decenal, y se aseguraría de que los usuarios de telepeaje hubieran constituido una garantía que debía aplicarse cuando el usuario no cumpliera con sus obligaciones de pago; sin embargo, se constató que el saldo por cobrar de telepeaje al cierre de 2017 por 747,163.2 miles de pesos, incluye aforos que exceden los últimos 10 días de ese ejercicio.

Para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el contrato de prestación de servicios FONADIN-CAPUFE, con fecha 14 de mayo de 2014, CAPUFE suscribió por cuenta del FONADIN un contrato de prestación de servicios para la administración de la gestión del cobro del sistema de telepeaje de manera conjunta con un consorcio de 4 proveedores externos ("el consorcio") el cual se encontró vigente durante el ejercicio 2017, posteriormente, mediante escrito del 11 de septiembre de ese mismo año el consorcio cedió sus derechos a un nuevo proveedor.

De conformidad con el contrato mencionado, el proveedor gestionaría todos los cobros de usuarios del telepeaje y generaría el informe de cobranza que sería enviado a CAPUFE; sin embargo, CAPUFE señaló que estos informes no contienen cifras finales y definitivas y se encuentran en proceso de conciliación, lo que origina que el seguimiento en el cobro de la cuenta por cobrar de telepeaje no se realice de manera oportuna.

c) Antigüedad de la Cuenta por cobrar

Con el análisis del saldo de la cuenta por cobrar por cuotas de peaje de los caminos y puentes concesionados al FONADIN, se constató que dicho saldo por cada una de las modalidades de cobro, presenta la antigüedad siguiente:

SALDO DE LA CUENTA POR COBRAR POR CUOTAS DE PEAJE
DE LA RED FONADIN AL CIERRE DE 2017, POR ANTIGÜEDAD DE SALDOS
(Miles de pesos)

Modalidad	Total (A) = (B) + (C)	2017 (B)	2016 y anteriores (C)
Efectivo	184,491.4	235,610.6	(51,119.2)
Telepeaje y MEP	1,141,525.7	753,733.3	387,792.4
Total	1,326,017.1	989,343.9	336,673.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del saldo de la cuenta por cobrar por cuotas de peaje de la red FONADIN, al cierre del ejercicio 2017, por antigüedad de saldos.

⁽¹⁾El saldo por cobrar negativo de la modalidad de pago en efectivo, se presenta de acuerdo a la integración de antigüedad de saldos recibida por la entidad fiscalizada.

Se verificó que el FONADIN reportó en sus estados financieros, al cierre del ejercicio 2017, cuentas por cobrar de cuotas de peaje por 1,325,924.0 miles de pesos, importe que presenta una variación de 93.1 miles de pesos con respecto a la integración de la antigüedad de saldos analizada. Asimismo, con la integración de la antigüedad de saldo de la cuenta por cobrar de cuotas de peaje de la red FONADIN, se verificó que el saldo de la cuenta por cobrar de aforos del ejercicio 2017 por 989,343.9 miles de pesos, presenta una variación con respecto al importe manifestado en las actas de conciliación anual por 982,703.8 miles de pesos, en adición, se comprobó que los procesos de conciliación, cobranza y depósito de los ingresos en las cuentas del FONADIN se encuentra desfasado, presentando antigüedades mayores a un año, lo que ha originado principalmente un incremento en la cuenta por cobrar de Telepeaje al 31 de diciembre de 2017.

En conclusión, como resultado de la revisión de la recaudación del peaje en su modalidad de efectivo, BANOBRAS y CAPUFE han realizado el seguimiento para su cobro con los proveedores de traslado de valores o las compañías aseguradoras, en su caso, sin embargo el cobro de la cuenta por cobrar en la modalidad de telepeaje no se realiza de manera oportuna, debido a que los procesos de conciliación, cobranza y depósito de los ingresos en las cuentas del FONADIN se encuentra desfasado, asimismo, con la revisión de la antigüedad de saldos se comprobó que el riesgo denominado *“Ingreso por cobro de peaje recuperado lentamente en sus diferentes modalidades, por posibles actos contrarios a la integridad”*, identificado por CAPUFE en su matriz de riesgos, se materializó durante el ejercicio 2017, debido a que al cierre del ejercicio 2017, el FONADIN tiene saldos por cobrar por cuotas de peaje de 336,673.2 miles de pesos con antigüedades mayores a un año en sus modalidades de efectivo y telepeaje, lo que denota que los controles establecidos por CAPUFE en atención a este riesgo no son efectivos y presentan deficiencias que no contribuyen su mitigación.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número STPG/641/2018 de fecha 13 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó el segundo convenio modificatorio al contrato de prestación de servicios para la administración de la gestión del cobro del sistema de telepeaje, cuyo objeto consistió en incrementar el monto de los servicios del contrato, así como la ampliación de la vigencia en los mismos hasta el 31 de marzo de 2019; asimismo, acreditó el fallo de licitación y la celebración de un contrato de prestación de servicios para la administración de la gestión del sistema de cobro de telepeaje en los caminos y puentes concesionados al FONADIN, con nuevos proveedores de servicios, vigente a partir del 14 de noviembre de 2018 (en su etapa de transición) y hasta el 31 de marzo de 2023, el cual se encuentra sujeto a un nuevo modelo de operación, a estándares de desempeño y a herramientas de supervisión de su cumplimiento.

No obstante, CAPUFE no acreditó los mecanismos o actividades de control implementadas para asegurar que se concilie y dictamine los aforos e ingresos conjuntamente con el proveedor del servicio de gestión del cobro del telepeaje en los caminos y puentes concesionados al FONADIN; asimismo, es de destacar que el organismo no acreditó contar con un mecanismo que dé certeza de que los ingresos por peaje pendientes de depósito al 31

de diciembre de 2017 serán recibidos en las cuentas del fideicomiso, en un plazo determinado, así como con controles adicionales para que, en caso de llegar a presentarse esta situación, de forma excepcional, se pueda realizar el cobro. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

2017-1-09J0U-15-0333-01-003 **Recomendación**

Para que Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos diseñe e implemente controles para la conciliación y cobranza de telepeaje, los incluya en los contratos celebrados con los operadores y proporcione evidencia de los mecanismos implementados para asegurar que los ingresos por peaje, pendientes de depósito al 31 de diciembre de 2017, serán recibidos en las cuentas bancarias del Fideicomiso No. 1936 denominado Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), a fin de garantizar el cobro de las cuotas de peaje de la red carretera FONADIN recibidas por este medio de pago, evitar saldos pendientes de cobro con una antigüedad superior a la establecida en el contrato, así como saldos en conciliación incobrables, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.02 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y el Segundo convenio modificatorio del contrato de prestación de servicios FONADIN CAPUFE, anexo 2, numeral 2.3.3, párrafos primero y sexto.

14. Componente Actividades de control

Tarifas

Bases de regulación tarifaria y definición de esquema tarifario

Se comprobó que, de los 75 títulos de concesión vigentes al cierre del ejercicio 2017, otorgados por la SCT, 6 no fueron sujetos a bases de regulación tarifaria, al no incluir la explotación como objeto de la concesión; de los restantes 69, las bases de regulación tarifaria fueron incluidas en los títulos de concesión, en las que se señalan las Tarifas Máximas (TM) iniciales o Tarifas Promedio Máximas (TPM) en su caso a aplicar, la periodicidad de su actualización, así como el procedimiento y los elementos que debería cumplir la concesionaria para poder llevarlas a cabo.

Se verificó la definición del esquema de tarifas y bases de regulación tarifaria de los tramos carreteros “Monterrey Nuevo Laredo”, “Autopista Tepic-San Blas” y “La Raza-Indios Verdes-Santa Clara” que fueron concesionados durante el ejercicio 2017 a Concesionaria Monterrey Nuevo Laredo, S.A. de C.V.; y durante 2016 a Concesionaria Tepic San Blas, S. de R.L. de C.V.; y Concesionaria Viaducto Indios Verdes, S.A. de C.V., respectivamente, al respecto se constató que para las 3 concesiones señaladas, se contó con el “estudio de demanda y factibilidad económica del proyecto”, en el que se estimaron las demandas de tránsito vehicular de los caminos y puentes que sirvieron de base para definir el esquema tarifario a aplicarse en los mismos; de los cuales, si bien, la DGDC vigiló que cumplieran con lo establecido en las bases

generales del concurso, no elaboró un dictamen respecto de la consistencia metodológica y las premisas que sustentan la propuesta tarifaria.

Actualización de tarifas

Se verificaron los controles establecidos por la DGDC para la actualización de las tarifas que fueron solicitadas durante el ejercicio 2017 por los concesionarios siguientes:

MUESTRA DE ACTUALIZACIÓN DE TARIFAS, EJERCICIO 2017

Núm.	Concesionaria	Tramos Carreteros	Esquema tarifario
1	Fideicomiso No. 1936 (FONADIN)	Tihuatlán-Tuxpan; Puente Tuxpan; México-Pachuca; Asunción-Tejocotal; Libramiento de Tulancingo; Tejocotal-Nuevo Necaxa	TM
2	BANOBRAS	Maravatío-Atzaculco	TM
3	Autopista Tijuana-Mexicali, S.A. de C.V.	Tijuana-Tecate y Libramiento Tecate	TM
4	Concesionaria Tepic-San Blas, S. de R.L. de C.V.	Autopista Tepic-San Blas	TM
5	Desarrolladora de Concesiones Omega, S.A. de C.V.	Libramiento de Matehuala	TPM
6	Concesionaria de Carreteras, Autopistas y Libramientos de la República Mexicana, S.A. de C.V.	Tepic-Villa Unión	TPM
7	Autopista Arco Norte, S.A. de C.V.	Libramiento Norte de la Ciudad de México	TPM
8	Concesionaria Autopista Monterrey-Salttillo, S.A. de C.V.	Autopista Monterrey-Salttillo y Libramiento Norponiente de Salttillo	TPM

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los títulos de concesión y sus modificaciones, vigentes en 2017, otorgados por la DGDC.

TM: Tarifas máximas.

TPM: Tarifas promedio máximas.

Mediante el análisis de las solicitudes y autorización de tarifas para el ejercicio 2017, las memorias de cálculo que sirvieron de base para su determinación, así como la base de datos que contiene las estadísticas de las tarifas registradas en los últimos 3 años, correspondientes a los 8 títulos de concesión sujetos a revisión, se identificó lo siguiente:

- El FONADIN y la Concesionaria Autopista Monterrey Saltillo, S.A. de C.V. no actualizaron, durante el ejercicio 2017, las tarifas de los tramos carreteros que tienen en concesión.
- Respecto de 6 concesiones que realizaron la actualización tarifaria durante el ejercicio 2017, la DGDC acreditó contar con la memoria de cálculo, los oficios de solicitud y autorización, así como el pago de derechos para el registro de las tarifas.
- La solicitud de actualización de las tarifas para el ejercicio 2017, realizada por las concesionarias: Autopista Tijuana Mexicali, S.A. de C.V.; Autopista Arco Norte, S.A. de C.V.; y Concesionaria de Carreteras Autopistas y Libramientos de la República Mexicana, S.A. de C.V., no cumplió con la anticipación establecida para las TM y TPM previo a su entrada en vigor.

Tarifas Promedio Máximas

Se verificó que los cálculos de la Tarifa Promedio Observada (TPO) y TPM que fueron autorizadas durante el ejercicio 2017 a las concesionarias Desarrolladora de Concesiones Omega, S.A. de C.V; Concesionaria de Carreteras, Autopistas y Libramientos de la República Mexicana, S.A. de C.V., y Autopista Arco Norte, S.A. de C.V. se realizaron con base en lo establecido en la normativa aplicable.

Supervisión y seguimiento de las condiciones tarifarias

La DGDC señaló que el personal adscrito a esa dirección no estaba facultado para realizar visitas de inspección a los tramos carreteros concesionados y que no contaba con una base de datos del registro y seguimiento de la atención de las quejas, planteamientos o aclaraciones que se reciben por parte de los usuarios de las autopistas y puentes de cuotas federales, debido a que las quejas son de forma esporádica; asimismo, que dichos usuarios las presentan por medio de correo electrónico o postal y por vía telefónica con la DGDC quien realiza las atenciones correspondientes.

En conclusión, se comprobó que en los títulos de concesión otorgados por la SCT se establecen las bases de regulación tarifaria de los caminos y puentes concesionados, así como los esquemas tarifarios a las que se encuentran sujetos, estos últimos definidos mediante un estudio en el que se estimaron las demandas de tránsito; sin embargo, la DGDC no acreditó contar con una opinión respecto de la consistencia metodológica y/o premisas que sustentan el estudio. Adicionalmente, los cálculos para la determinación de la actualización de tarifas de los caminos y puentes sujetos a revisión se realizaron con base en lo establecido en la normativa aplicable, no obstante, en 3 casos, la solicitud realizada por el concesionario no cumplió con la anticipación requerida previo a su entrada en vigor.

Asimismo, el personal adscrito a la DGDC no realizó visitas de inspección a los tramos carreteros concesionados, y no contó con una base de datos del registro y seguimiento de la atención de las quejas, planteamientos o aclaraciones que se reciben por parte de los usuarios de las autopistas y puentes de cuotas federales.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó las opiniones técnicas de las solicitudes de modificaciones de bases de regulación tarifaria emitidas durante los ejercicios 2016 y 2018 por la Dirección de Optimización de la Red Autopistas (como ejemplo), así como para el registro de nuevas tarifas específicas para tramos carreteros presentadas por los concesionarios; asimismo, aclaró que dichas opiniones técnicas se realizan a solicitud de las Direcciones Generales Adjuntas de Concesiones de Autopistas y de Formulación de Proyectos. No obstante, la SCT no acreditó contar con un dictamen u opinión respecto a la consistencia metodológica de los “estudios de demanda y factibilidad económica de los proyectos”, que sirvieron de base para definir el esquema tarifario a incluirse en los títulos de concesión. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, señaló que en todos los casos la Dirección de Optimización y sus respectivas subdirecciones encargadas de los procedimientos de procesamiento y emisión de los oficios de registro y aplicación de tarifas, en respuesta a las solicitudes de actualización presentadas por los concesionarios, cumplieron en tiempo y forma con los controles establecidos para este proceso, esto es que a partir de la recepción de la solicitud del concesionario, el área tiene de 10 a 15 días hábiles para responder al concesionario sobre la procedencia de su solicitud y aplicación de las tarifas actualizadas; sin embargo, la SCT no proporcionó evidencia que acredite lo mencionado, por lo que se mantiene lo observado.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, señaló que el seguimiento a las quejas relacionadas con la aplicación de tarifas elaboradas por los usuarios de las autopistas y puentes de cuotas federales, se realiza por medio del Sistema de Gestión Pegasus, adicionalmente, acreditó contar con oficios mediante los cuales se dio atención a los ciudadanos que presentaron alguna queja o denuncia relacionada con la aplicación de tarifas en caminos y puentes concesionados; sin embargo, la SCT no proporcionó evidencia de la operación del sistema de gestión de quejas, y que mediante éste se cuenta con una base de datos del registro y seguimiento de las quejas hasta su conclusión, por lo que se mantiene lo observado.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que el personal de la DGDC no cuenta con facultades para llevar a cabo visitas de inspección para verificar la aplicación de las tarifas en los caminos y puentes concesionados; asimismo, señaló que una eventual visita de inspección requeriría de una mayor cantidad de recursos financieros y de personal para verificar la aplicación de tarifas en las 158 vías que actualmente se encuentran concesionadas en el país. Adicionalmente, manifestó que cuando se presenta alguna queja o demanda de los ciudadanos relacionada con las tarifas cobradas por el concesionario, y en caso de que la situación lo amerite, se apoya con los Centros SCT para realizar recorridos con el objeto de confirmar los niveles de cobro, con lo que se solventa lo observado.

2017-0-09100-15-0333-01-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes elabore un dictamen de consistencia metodológica de los estudios de demanda y factibilidad económica de los proyectos, a fin de asegurar la validez de las demandas de tránsito vehicular que sirven de base para definir el esquema tarifario establecido en los títulos de concesión, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.02 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en

Materia de Control Interno; del numeral 7.5.2.2.2., párrafo segundo del Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero y de la actividad 10 del procedimiento "MP-214-PR02-P08 Asesoría operativa para proyectos de nuevas concesiones" del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Desarrollo Carretero.

2017-0-09100-15-0333-01-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes verifique el cumplimiento del plazo establecido para la presentación de las solicitudes de actualización de tarifas, realizadas por los concesionarios, previo a su entrada en vigor, a fin de asegurar que se cuente con el tiempo necesario para el análisis de su procedencia, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.02 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; del numeral 7.5.2.2.1., párrafo primero del Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero y del numeral 2 de los Lineamientos de operación del procedimiento número "MP-214-PR03-P23 Registro de Tarifas de Autopistas y Puentes Concesionados" del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Desarrollo Carretero.

2017-0-09100-15-0333-01-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implemente mecanismos de control para obtener información sistematizada sobre el registro de la atención de las quejas relacionadas con la aplicación de tarifas recibidas por los usuarios de las autopistas y puentes de cuotas federales, a fin de realizar la supervisión y seguimiento hasta la conclusión de las mismas o, en su caso, las remita a la instancia responsable de su atención, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.02 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y del numeral 2 de los Lineamientos de operación y de la actividad 9 del procedimiento número "MP-214-PR03-P24 Supervisión y seguimiento de las condiciones operativas, tecnológicas y tarifarias de la red federal de autopistas" del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Desarrollo Carretero.

15. Componente Actividades de Control

Inspección, verificación y vigilancia del estado físico de los caminos y puentes concesionados

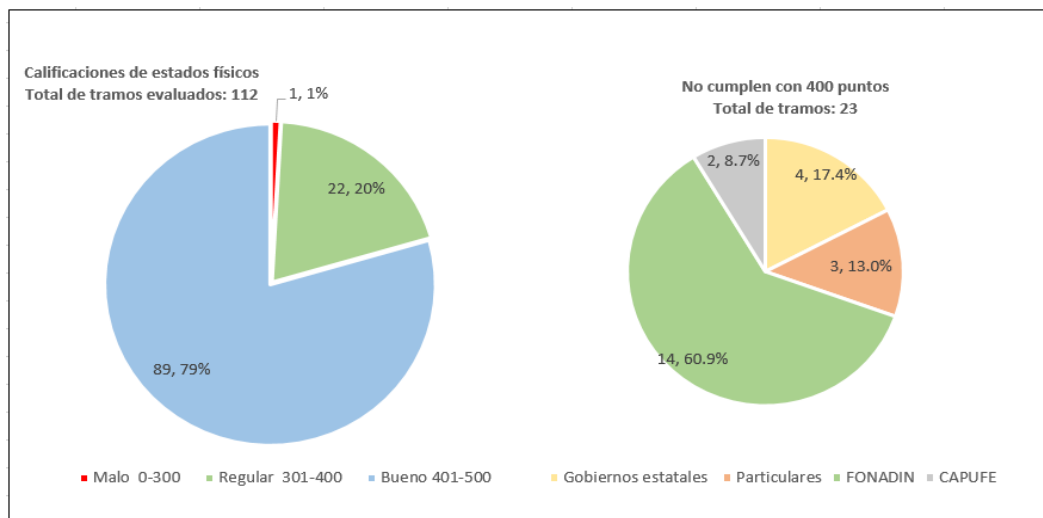
En cumplimiento y ejercicio de sus atribuciones, la Dirección General Adjunta de Supervisión Física de Autopistas (DGASFA) de la DGDC, realizó el seguimiento del estado físico de los caminos y puentes federales, con base en las disposiciones que para el efecto emitió, correspondientes a las siguientes:

- a) *Sistema de Seguimiento de Programas de Conservación en Autopistas y Puentes de Cuota (SSPAPC)*, el cual opera desde 1994, de conformidad con el apartado "Procedimiento para el Seguimiento del Programa de Conservación Preventiva y Correctiva", que forma parte de cada título de concesión, establece que en mayo y noviembre de cada año, el concesionario obtendrá la calificación de las autopistas conforme a las normas para calificar el estado físico establecidas en los títulos de concesión, con la participación de la DGDC, la cual se apoyará en la Dirección General de Servicios Técnicos (DGST).
- b) *Normas para Calificar el Estado Físico (NCEF)*, vigentes desde enero de 1997, en las que se establece la metodología para calificar los distintos elementos de un camino, los criterios que deben seguir los calificadores (adscritos a la DGST), así como los rangos de calificación que definen el estado físico de un camino en tres categorías: malo, regular y bueno.

Al respecto, mediante el análisis del listado de las verificaciones de cumplimiento de los estados físicos de los caminos y puentes concesionados, así como la evidencia de las calificaciones que obtuvieron durante el ejercicio 2017 y las calificaciones semestrales del estado físico de los caminos y puentes seleccionados (los cuales se relacionan en el resultado 14) de dos ejercicios anteriores al sujeto a revisión, así como las sanciones impuestas por la SCT durante 2017 por el incumplimiento de la calificación mínima de puntos establecida en los títulos de concesión y de acuerdo con las NCEF, en su caso, se identificó lo siguiente:

- a) Los resultados de las verificaciones del cumplimiento de los estados físicos correspondientes al primer y segundo semestre del ejercicio 2017, fueron elaboradas por la DGST con base en la evaluación de 112 tramos carreteros de los 75 títulos de concesión vigentes en ese ejercicio, y se comunicaron por la DGASFA a los concesionarios, con las calificaciones siguientes:

RESULTADO DE LAS VERIFICACIONES DEL CUMPLIMIENTO DEL ESTADO FÍSICO
DE LOS CAMINOS Y PUENTES CONCESIONADOS, 2017
(Número de tramos carreteros y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los oficios de las calificaciones ponderadas del estado físico de los caminos y puentes, emitidos durante 2017.

Como se muestra en la gráfica anterior, de los 112 tramos que obtuvieron una calificación del estado físico, 23 de ellos fueron calificados con estados regulares y malos debido a que no cumplieron con la calificación mínima de 400 puntos establecida en los títulos de concesión respectivos, de los cuales 14 corresponden a concesiones otorgadas al FONADIN, 4 a gobiernos estatales, 3 a empresas privadas y 2 a CAPUFE.

- b) En 5 de los 11 caminos y puentes seleccionados (Cadereyta-Reynosa; Puerto México-La Carbonera; Tihuatlán-Tuxpan; Cosoleacaque-Nuevo Teapa; y Libramiento Surponiente de Aguascalientes), las calificaciones promedio de los ejercicios 2017, 2016 y 2015, fueron por debajo de los 400 puntos como se muestra a continuación:

RESULTADO DE LAS VERIFICACIONES DEL CUMPLIMIENTO DEL ESTADO FÍSICO, POR TRAMO CARRETERO, 2015 - 2017

(Calificaciones promedio y tendencia respecto al año anterior)

Núm.	Concesionaria	Tramos carreteros	2017 (A)	% (A-B)/B	2016 (B)	% (B-C)/C	2015 (C)
1	Fideicomiso No. 1936 (FONADIN)	Cadereyta-Reynosa	359.49	1.2	355.09	-9.6	392.83
		Libramiento Noreste de Querétaro	356.53	-12.2	406.32	2.6	395.86
		Puerto México-La carbonera	354.67	-0.5	356.29	-2.2	364.46
2	Fideicomiso No. 1936 (FONADIN)	Tihuatlán-Tuxpan	376.39	5.4	357.05	-9.0	392.41
3	BANOBRAS	Maravatío-Atzacmulco	481.12	1.0	476.25	0.1	476.00
4	CAPUFE	Chapalita-Compostela	395.81	1.9	388.55	-8.5	424.57
		Cosoleacaque-Nuevo Teapa	366.43	6.9	343.09	-0.8	345.79
5	Gobierno del Estado de Aguascalientes	Libramiento Surponiente de Aguascalientes	275.61	-13.2	317.71	-7.0	341.65
6	Autopista Tijuana-Mexicali, S.A. de C.V.	Tijuana-Tecate	391.97	-0.1	392.28	-2.6	402.66
7	Promotora y Administradora de Carreteras, S.A. de C.V.	Santa Ana-Altar	406.51	-0.3	407.84	-6.1	434.21
8	Desarrolladora de Concesiones Omega, S.A. de C.V.	Libramiento de Matehuala	437.56	-1.2	442.79	0.9	438.79

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las calificaciones del estado físico de los caminos y puentes concesionados de los ejercicios 2017, 2016 y 2015.

- c) La DGDC informó que durante el ejercicio 2017 no sancionó a ningún concesionario, con base en la calificación del estado físico de los caminos recibidos en concesión.

En conclusión, se constató que el 20.5% de los caminos que la DGST de la SCT verificó su estado físico durante el ejercicio 2017 (23 de un total de 112), obtuvieron calificaciones por debajo de los 400 puntos conforme a las NCEF; asimismo, se verificó que de una muestra de 11 caminos y puentes concesionados, en 5, reincidentemente en los ejercicios 2015, 2016 y 2017 la calificación de su estado físico ha sido inferior a los 400 puntos, no obstante, la SCT informó que no aplicó sanciones a ningún concesionario durante 2017.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó evidencia de las resoluciones de los procedimientos administrativos sancionatorios llevados a cabo durante los ejercicios 2016, 2017 y 2018, con motivo del incumplimiento de la calificación mínima establecida en las NCEF en los tramos carreteros Cadereyta-Reynosa; Puerto México carbonera; Tihuatlán-Tuxpan; Cosoleacaque-Nuevo Teapa; y Libramiento Surponiente de Aguascalientes y por los cuales resolvió que quedaron acreditadas las excepciones y defensas hechas valer por el concesionario, por lo que resultó improcedente la imposición de sanciones, así como la

evidencia que acreditó la imposición de una sanción por 292.2 miles de pesos, en el Libramiento Surponiente de Aguascalientes, durante el ejercicio 2016. Por lo anterior, se solventa lo observado.

16. *Componente Actividades de Control*

Programas de conservación y mantenimiento y constitución del fondo de reserva para su cumplimiento

Se realizó el análisis de las solicitudes realizadas por los concesionarios y la autorización de la DGDC a los programas de conservación del ejercicio 2017; el importe del fondo de reserva constituido al cierre del ejercicio que asegure el cumplimiento del programa de conservación y mantenimiento, así como la evidencia de su constitución; y la metodología para calcular las reglas para su constitución y operación, en relación con las concesiones siguientes:

VERIFICACIÓN DE CONTROLES PARA LA CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS CAMINOS CONCESIONADOS, EJERCICIO 2017		
Núm.	Concesionaria	Tramos carreteros
1	Fideicomiso No. 1936 (FONADIN)	Cadereyta-Reynosa Libramiento Noreste de Querétaro Puerto México-La carbonera
2	Fideicomiso No. 1936 (FONADIN), Concesión Golfo Centro	Tihuatlán-Tuxpan
3	BANOBRAS	Maravatío-Atlacomulco
4	CAPUFE	Chapalita-Compostela Cosoleacaque-Nuevo Teapa
5	Gobierno del Estado de Aguascalientes	Libramiento Aguascalientes
6	Autopista Tijuana-Mexicali, S.A. de C.V.	Tijuana-Tecate
7	Promotora y Administradora de Carreteras, S.A. de C.V.	Santa Ana-Altar
8	Desarrolladora de Concesiones Omega, S.A. de C.V.	Libramiento de Matehuala

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los títulos de concesión y sus modificaciones otorgados por la DGDC, vigentes en 2017.

Al respecto, se constató lo siguiente:

- ***Fideicomiso No. 1936 (FONADIN)***

El anexo 5 del título de concesión establece que el monto mínimo que se debe mantener en el fondo de reserva corresponde a cuando menos el 5.0% del monto total de los ingresos tarifados presupuestados por la explotación de la concesión. La DGDC manifestó que el FONADIN contrató un pagaré con la finalidad de obtener el mayor rendimiento de sus disponibilidades, del cual, si bien acreditó su formalización y registro contable en la balanza de comprobación del FONADIN, este documento no representa una evidencia de la constitución de un fondo de reserva para la conservación y mantenimiento de los caminos y puentes que tiene en concesión.

Los programas de conservación y mantenimiento para el ejercicio 2017 de los caminos y puentes concesionados a favor del FONADIN, fueron presentados y aprobados mediante la minuta del grupo de trabajo de conservación en la que participaron la SCT, CAPUFE y BANOBRAS.

- ***Fideicomiso No. 1936 (FONADIN) Concesión Golfo Centro***

La concesionaria deberá cumplir en todo momento el programa de conservación y el programa de mantenimiento referido en el anexo 7 del título de concesión,^{37/} en el cual se detallan los trabajos a ejecutarse durante los años que incluyen la vigencia de la concesión y presentará una versión actualizada a la SCT cada 5 años a partir de la fecha de inicio de operación.

Asimismo, la condición decimoséptima del título de concesión y en su anexo 8 establece que la concesionaria tiene la obligación de constituir el fondo de reserva para mantenimiento y conservación, el cual deberá ser equivalente a tres meses de los costos de mantenimiento y conservación de acuerdo con el programa de conservación y mantenimiento; sin embargo, la DGDC manifestó que no se constituyó el fondo, debido a que la concesión se recibió el 31 de diciembre de 2016, por lo que en el ejercicio 2017 no llevó a cabo mantenimiento mayor, solo mantenimiento menor.

- ***BANOBRAS, Concesión Maravatío-Atzacmulco***

Mediante oficio núm. SO2/152220/049/2017 de fecha 2 de octubre de 2017, la concesionaria envió a la DGDC sus programas de conservación del ejercicio 2017, los cuales, si bien incluyen los trabajos de mantenimiento mayor y menor o rutinaria a ejecutarse, fueron recibidos en el mes de octubre de 2017; asimismo, no se acreditó la no objeción por parte de la SCT, o en su caso la propuesta de obras a incluirse.

Adicionalmente, la DGDC informó que en el título de concesión no se establece la obligación de constituir un fondo para la conservación y mantenimiento; sin embargo, con la verificación de su primera modificación del 8 de febrero de 2000^{38/} y la segunda del 18 de octubre de 2017^{39/} se constató que sí se incluía.

- ***CAPUFE***

Si bien en el título de concesión se obliga a la concesionaria a mantener actualizado un programa de conservación y mantenimiento y presentarlo en el mes de enero de cada año

^{37/} Título de concesión otorgado al Fideicomiso 1936 (FONADIN) de fecha 31 de diciembre de 2016, Apéndice 2, capítulo II, disposición cuarta.

^{38/} Primera modificación al título de concesión Maravatío-Atzacmulco, Condición Octava, fracción I.

^{39/} Segunda modificación al título de concesión Maravatío-Atzacmulco, Clausula Tercera, inciso a), fracción III.

a la SCT para su autorización,^{40/} la DGDC no acreditó contar con dicho programa para el ejercicio 2017, ni con la evidencia de su aprobación.

Además, el título de concesión otorgado a CAPUFE establece que *“para garantizar la conservación y mantenimiento, así como la continuidad operativa del servicio público, la Concesionaria de conformidad con lo previsto en el artículo 15, fracción VII de la Ley de Caminos, puentes y Autotransporte Federal, se obliga a incluir en sus respectivos anteproyectos de presupuestos anuales de egresos, los recursos necesarios para tal fin”*.^{41/}

Para el cumplimiento de lo anterior, la SHCP autorizó a CAPUFE 250,175 miles de pesos en su Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio 2017, para los trabajos de conservación y mantenimiento de los caminos y puentes concesionados por la SCT, el cual se informó mediante oficio de liberación de inversión número JOU/OLI/001/2017 de fecha 9 de enero de 2017.

- ***Gobierno del Estado de Aguascalientes, Concesión Libramiento Surponiente de Aguascalientes***

El fondo de reserva se debe constituir al iniciar la operación parcial o total de la vía concesionada. La DGDC informó que al cierre del ejercicio 2017 el libramiento aún no entra en operación, motivo por el cual el concesionario no tiene la obligación de elaborar un programa de conservación y mantenimiento, así como de constituir el fondo de reserva para su ejecución.

- ***Autopista Tijuana-Mexicali, S.A. de C.V.***

Mediante oficio núm. ATM/05.07-02/16 de fecha 1 de diciembre de 2016, la concesionaria envió a la DGDC sus programas de conservación para el ejercicio 2017, y recibió con el oficio núm. 3.4.3.-344 de fecha 8 de febrero de 2017, la no objeción por parte de la SCT para su ejecución, así como las propuestas de obras a incluirse en los mismos.

Asimismo, se acreditó que constituyó el fondo de reserva para la conservación y mantenimiento por 2,421.8 miles de pesos en el mes de agosto de 2017, en cumplimiento de lo establecido en la condición segunda del título de concesión.

- ***Promotora y Administradora de Carreteras, S.A. de C.V., Concesión Santa Ana-Altar***

Mediante oficio núm. RGZ-DO/004-17 de fecha 18 de enero de 2017, la concesionaria envió a la DGDC sus programas de conservación del ejercicio; sin embargo, esta última no acreditó contar con el no inconveniente para su ejecución, o en su caso, las propuestas de obras a incluirse en los mismos.

^{40/} Título de concesión otorgado a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Condición Sexta.

^{41/} *Ibíd.*, Condición Octava.

La concesionaria constituyó el fondo de reserva para la conservación y mantenimiento por un importe de 5,000.0 miles de pesos al cierre de 2017, en cumplimiento de lo establecido en la condición decima cuarta del título de concesión.

- ***Desarrolladora de Concesiones Omega, S.A. de C.V., Concesión Libramiento Matehuala***

Con escrito libre del 3 de febrero de 2017, la concesionaria envió a la DGDC sus programas de conservación del ejercicio, y recibió con el oficio núm. 3.4.3.-0653 de fecha 6 de marzo de 2017, retroalimentación respecto a las obras incluidas por parte de la SCT.

Asimismo, la DGDC presentó el estado de cuenta del fondo de reserva constituido por la concesionaria, el cual al cierre del ejercicio 2017 no presentó saldo, en incumplimiento de la condición decima quinta y del anexo 10 del título de concesión que establece que se deberán realizar las aportaciones que correspondan al fondo de conservación, el cual deberá mantenerse por un saldo no menor a 500.0 miles de pesos.

Con la revisión de los controles relacionados con los Programas de conservación y mantenimiento y constitución del fondo de reserva para su cumplimiento, en las 8 concesiones seleccionadas, se concluye lo siguiente:

- En 4 concesiones se constató que los concesionarios elaboraron y entregaron a la DGDC sus programas de conservación y mantenimiento para el ejercicio 2017, la cual emitió su no inconveniente para la ejecución o, en su caso, incluyó obras a realizarse en los mismos; 1 concesión no se encontraba en operación durante 2017, motivo por el cual no realizó programas; en 2 concesiones la DGDC no emitió el no inconveniente o proporcionó retroalimentación con las obras incluidas en los programas, en su caso; y en 1 no se acreditó la elaboración y autorización de los mismos.
- En 2 concesiones se comprobó la constitución del fondo de reserva destinado a la conservación y mantenimiento de la vía objeto de la concesión; 1 concesionaria no se encuentra en operación motivo por el cual no lo ha conformado y en 4 concesionarias no se acreditó su constitución; por lo anterior se constató que la DGASCA y la SSO no verificaron que estos concesionarios cumplieran con dicha obligación al cierre del ejercicio 2017. Adicionalmente, por la concesión otorgada a CAPUFE, se comprobó que la SCHP autorizó 250,175 miles de pesos en el PEF del ejercicio 2017 para llevar a cabo los trabajos de conservación y mantenimiento de los caminos y puentes concesionados por la SCT.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DAF/0086/2019 de fecha 16 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, señaló que CAPUFE desde hace 10 años ha sido apoyado con recursos fiscales, los cuales son autorizados por la Coordinadora Sectorial y de forma económica se comunica a ese organismo descentralizado para que se integre al anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, y por medio del

“Mecanismo de Planeación”, se hace del conocimiento a la SCT, para que a su vez esa secretaría tramite los recursos ante la SHCP para los programas y proyectos de inversión.

Asimismo, CAPUFE proporcionó evidencia de los oficios mediante los cuales entregó a la DGPOP de la SCT el mecanismo de planeación, los análisis costo beneficio de los programas de Mantenimiento Mayor y Conservación de Carreteras y Puentes de la Red Propia Concesionada a CAPUFE, así como los oficios en los cuales recibió el presupuesto autorizado para esos programas y proyectos de inversión correspondientes a los ejercicios de 2017 y 2018; no obstante, no presentó evidencia de la no inconveniencia de la DGDC a su programa de Conservación y Mantenimiento para el ejercicio 2017.

Al respecto, la ASF considera que CAPUFE debe obtener la no objeción por parte de la DGDC de la SCT a sus programas de conservación y mantenimiento de los caminos y puentes recibidos en concesión, ya que como se muestra en el resultado 15 del presente informe, algunos tramos carreteros han sido reincidentes en obtener calificaciones por debajo de la mínima requerida de conformidad con los títulos de concesión y con las NCEF emitidas por la SCT. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, señaló que de conformidad con lo establecido en el numeral 7.5.3.1, párrafo séptimo del Manual de Organización de la DGDC, la Dirección de Supervisión Física de Autopistas realizó el análisis de manera aleatoria de las propuestas de los programas de conservación del ejercicio 2017 que fueron presentados por los concesionarios, a fin de determinar las obras que incluirían dichos programas y, en su caso, proponer las que se considerara debían incluirse por otros aspectos.

Asimismo, señaló que como parte de los criterios que utiliza la DGDC para llevar a cabo la selección en forma aleatoria de los programas de conservación a revisar, se consideran los antecedentes de problemas de conservación detectados y/o reportados; adicionalmente, con base en los resultados de la evaluación del estado físico de los diversos elementos que conforman los tramos carreteros, la DGDC realiza un análisis técnico, seleccionando los programas de conservación propuestos por los concesionarios de los tramos que, en la mayoría de los casos, obtuvieron resultados de la evaluación del estado físico por debajo de los parámetros establecidos en las leyes, reglamentos, normas y el título de concesión; sin embargo, no se proporcionó evidencia de que dichos criterios se encuentren formalizados y autorizados por la unidad administrativa correspondiente, lo que puede ocasionar discrecionalidad en la selección de los programas de conservación revisados por la DGDC, por ello, se mantiene lo observado.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, aclaró que el FONADIN en su carácter de concesionario de sus tramos carreteros incluyendo el tramo carretero Tihuatlán-Tuxpan, contrató un pagaré del cual presentó evidencia, con la finalidad de obtener el mayor

rendimiento de sus disponibilidades, las cuales están destinadas al cumplimiento de sus fines, entre los cuales se encuentran los recursos destinados a la conservación y el mantenimiento; sin embargo, de acuerdo con su normativa no etiqueta estos recursos.

Adicionalmente, por la concesión Maravatío-Atlacomulco, aclara que de conformidad con lo establecido en el título de concesión, BANOBRAS, en su calidad de concesionaria, debe de tener un fondo de conservación y mantenimiento equivalente a tres meses del presupuesto anual para este concepto, el cual asciende a 27,043.1 miles de pesos, según su modelo financiero, por lo que la DGDC menciona que desde octubre de 2017 y a la fecha, las disponibilidades del fideicomiso se han encontrado por arriba de los 500,000.0 miles de pesos, lo que evidencia que la concesionaria en todo momento ha contado con los recursos correspondientes a un fondo de reserva para la conservación y mantenimiento.

No obstante que la DGDC presentó evidencia de que tanto el FONADIN como BANOBRAS, en su carácter de concesionarios, cuentan con las disponibilidades suficientes para hacer frente al cumplimiento de sus obligaciones incluyendo la conservación y mantenimiento de los caminos y puentes recibidos en concesión, no presentó evidencia de la constitución de los fondos de reserva para tales efectos, así como de los controles implementados para verificar que las concesionarias los constituyan. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

2017-0-09100-15-0333-01-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establezca y formalice criterios metodológicos para la selección de los programas de conservación y mantenimiento presentados por los concesionarios que se analizarán en el ejercicio y, en su caso, otorgue el no inconveniente a su ejecución, a fin de asegurar que los trabajos incluidos contribuyan a evitar el deterioro de los caminos y puentes otorgados en concesión, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.02 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y del numeral 7.5.3.1, párrafo séptimo del Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero.

2017-0-09100-15-0333-01-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes verifique que las concesionarias tengan constituidos los fondos de reserva destinados a la conservación y mantenimiento de los caminos otorgados en concesión y, en caso de incumplimiento, aplique las sanciones y correctivos que resulten pertinentes a fin de garantizar la debida atención de situaciones extraordinarias o de emergencia en las que deban aplicarse los recursos de estos fondos, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.02 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; del numeral 7.4.2, párrafo primero del Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero; y de las actividades 26 y 30 del

procedimiento número "MP-214-PR03-P02 Seguimiento del cumplimiento de obligaciones establecidas en los títulos de concesión" del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Desarrollo Carretero.

2017-1-09J0U-15-0333-01-004 **Recomendación**

Para que Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos establezca acciones de control para cumplir con la obligación de presentar ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) el programa anual de conservación y mantenimiento de los caminos y puentes recibidos en concesión, a fin de que la SCT otorgue el no inconveniente a la ejecución de los trabajos que lo conforman o, en su caso, la inclusión de obras adicionales a realizar, en cumplimiento del numeral 7.5.3.1 del Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero y la condición sexta del título de concesión otorgado a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos el 18 de marzo de 2003.

17. *Componente Actividades de Control*

Contraprestaciones

De los 75 títulos de concesión otorgados por la SCT y vigentes al cierre del ejercicio 2017, 54 fueron otorgados entre 1996 y 2017 al amparo de la LCPAF y 21 entre 1989 y 1993 al amparo de la LVGC.

Contraprestación fija anual

La Contraprestación Fija Anual (CFA) se encuentra establecida en los títulos de concesión otorgados por la DGDC vigentes en 2017, y es determinada por los concesionarios aplicando un porcentaje definido a los ingresos brutos tarifados obtenidos de la explotación de los caminos y puentes concesionados, que va desde un 0.00001% hasta un 1.0%, como se muestra en la tabla siguiente:

**PORCENTAJES DE CONTRAPRESTACIÓN FIJA ANUAL EN LAS CONCESIONES OTORGADAS POR LA DGDC
Y SU RECAUDACIÓN EN EL EJERCICIO 2017**

Porcentaje	Concesionarias					Total	Miles de pesos	
	FONADIN	BANOBRAS	CAPUFE	Gobiernos estatales	Particulares		Base	Contraprestación fija anual pagada en 2017
0.000001%	-	2	-	2	-	4	2,620,484.3	-
0.1%	-	-	-	1	-	1	152,625.1	152.6
0.5%	1	-	-	12	44	57	50,824,975.2	254,302.2
1.0%	1	-	-	4	2	7	3,147,625.0	31,476.2
N/A ⁽¹⁾	-	-	1	1	-	2	-	-
Otros ⁽²⁾	-	-	-	-	7	7	2,390,268.8	0.1
Total	2	2	1	20	53	78	59,135,978.4	285,931.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los títulos de concesión otorgados por la DGDC y los comprobantes de pago de contraprestación realizados por los concesionarios en el ejercicio 2017.

- (1) Corresponden a las concesiones del Puente Internacional Córdova de las Américas, las cual es libre de peaje, y a la concesión otorgada a CAPUFE, la cual paga derechos.
- (2) Corresponden a contraprestaciones fijas anuales del 0.000001% calculadas sobre el pago integrado que reciben los concesionarios bajo el modelo de proyectos de prestación de servicios.
- (3) En adición al pago integrado referido en el numeral anterior, las concesiones para la explotación de los tramos carreteros Nuevo Necaxa- Tihuatlán; Río verde – Ciudad Valles y Mitla – Entronque Tehuantepec, otorgadas bajo el modelo de proyectos de prestación de servicios, realizan el pago de una CFA del 0.5% de los ingresos brutos tarifarios obtenidos en el año.

Como se muestra en la tabla que antecede, el 73.1% de las CFA se calcularon aplicando el 0.5% a los ingresos brutos tarifarios, siendo este el porcentaje que prevalece en los títulos de concesión (57 títulos de concesión) y el cual generó pagos por aprovechamientos a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por 254,302.2 miles de pesos durante 2017; de 4 títulos de concesión se estableció un 0.000001% de CFA, por lo que de 2,620,484.3 miles de pesos de ingresos brutos tarifarios obtenidos por los concesionarios en estos caminos y puentes, se realizaron pagos por aprovechamientos a la TESOFE de 27 pesos.

Contraprestación inicial y por ingresos diferenciales

Con fundamento en el artículo 15 de la LCPAF, y en adición a la CFA, la SCT estableció en 18 títulos de concesión la obligación a los concesionarios de pagar una contraprestación inicial (CI) por el otorgamiento de los mismos; así como en 21 de ellos el compartir con el Gobierno Federal o la SCT, los ingresos diferenciales (CID) de la explotación de la concesión, entendiéndose por éstos, “El resultado positivo de restar a los ingresos brutos tarifados sin IVA obtenidos por el concesionario al término de cada año calendario, el monto de los ingresos anuales calculados a partir del Estudio de Asignación y Pronóstico de Tránsito de Referencia para ese mismo año de la Concesión”.

a) Metodología para determinar las contraprestaciones

La DGDC proporcionó la metodología, lineamiento o documento análogo autorizado por la SCT para determinar el porcentaje de la CFA, la CI y la CID y las concesiones a las que son aplicables dichas contraprestaciones, en la cual se precisa lo siguiente:

- i) CFA: El porcentaje del 0.5% se debe aplicar a todos los concesionarios, independientemente de la magnitud del proyecto y esquema mediante el cual desarrollen la infraestructura carretera y se determina al aplicar de manera análoga el porcentaje establecido en la Ley Federal de Derechos (LFD)^{42/} y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y su reglamento, con la finalidad de que el Gobierno Federal obtenga recursos para apoyar su gasto en el seguimiento y supervisión durante la vigencia de las concesiones; toda vez que, de acuerdo con el Reglamento Interior de la SCT, es una facultad de ésta verificar que las concesionarias cumplan con todas y cada una de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión.
- ii) CI: Se establece en las bases generales del concurso para el otorgamiento de una concesión, que no todos los proyectos podrán incluirla entre ellos los que requieran una subvención por parte del FONADIN, para determinarla se debe incluir al menos la descripción y las variables financieras del proyecto. Para ver si un proyecto es sujeto a CI, se deberá realizar un modelo financiero en el que se calcule una Tasa Interna de Retorno (TIR) y compararla con una tasa de descuento social; asimismo, la SCT calcula un Valor Técnico de Referencia que se define como la cantidad mínima que el Gobierno Federal está dispuesto a aceptar por el otorgamiento de la concesión.
- iii) CID: Es aplicable a los proyectos que recibieron una subvención por parte del FONADIN, con la finalidad de recuperar total o parcialmente dicho apoyo, se precisa el mecanismo para su determinación en dicha metodología; asimismo, se establece que una vez cubierta la subvención al FONADIN, se compartirán los ingresos diferenciales con el Gobierno Federal.

No obstante, la metodología referida no se encuentra formalizada ni autorizada por la DGDC, adicionalmente, no se precisa lo referente a la determinación de porcentajes de CFA distintos al 0.5%, y que se aplican en 17 títulos de concesión.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, señaló que con fecha 20 de mayo de 2015 la Dirección General Adjunta de Formulación de Proyectos contrató con un proveedor externo los servicios para fundamentar, motivar y desarrollar la metodología para

^{42/} Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 220; y Ley Federal de Derechos, artículo 191: "Por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan..., los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con las mismas, pagarán un derecho equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo".

determinar las contraprestaciones a ser cubiertas en los títulos de concesión en materia de caminos y puentes federales, y proporcionó evidencia del documento denominado “Contraprestaciones en Concesiones de Infraestructura Carretera”, que forma parte de los entregables objeto del contrato y el cual contiene la metodología para la determinación de la contraprestación inicial, la contraprestación fija anual y la compartición de ingresos diferenciales que son incluidas en los títulos de concesión de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la LCPAF.

Asimismo, se proporcionó el oficio número 3.4.2.360 de fecha 10 de octubre de 2017, por medio del cual el titular de la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas envió al titular de la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios de la SHCP la matriz en la que se precisan los supuestos y se determinan las contraprestaciones que la SCT propondría para que sean fijadas por la SHCP y que los concesionarios deban cubrir al Gobierno Federal, solicitando su opinión de conformidad.

No obstante, la metodología para la determinación de la contraprestación fija anual no incluyó el procedimiento para determinar los porcentajes de contraprestaciones establecidas en 1.0%, 0.1% y 0.000001%; asimismo, no se acreditó contar con la opinión favorable de la SHCP, en términos del artículo 15 fracción VIII de la Ley de Caminos y Puentes Federales de Caminos, respecto de los supuestos y las contraprestaciones que propondría la SCT para ser fijadas en los títulos de concesión, por lo que se mantiene lo observado.

b) Controles establecidos por la DGDC y en normativa aplicable

A fin de verificar el cumplimiento de los controles relacionados con la autorización de la CI; la CID; y la CFA, así como la revisión de los ingresos brutos tarifarios sobre los cuales se calculó esta última, la ASF analizó los oficios mediante los cuales la SCT propuso a la SHCP y ésta autorizó el porcentaje de la CFA, el monto de la CI, y el de la CID, así como los estados de resultados dictaminados del ejercicio 2016 y evidencia de la revisión por parte de la DGDC de los ingresos brutos tarifados que sirvieron de base para el cálculo de la CFA, de los títulos de concesión siguientes:

MUESTRA DE CONTRAPRESTACIONES ESTABLECIDAS EN LOS TÍTULOS DE CONCESION

Núm.	Concesionaria	Tramos carreteros	CFA	CI	CID
1	Fideicomiso No. 1936 (FONADIN)	Tihuatlán Tuxpan; Puente Tuxpan; México- Pachuca; Asunción-Tejocotal; Libramiento de Tulancingo y Tejocotal-Nuevo Necaxa	1.0%	14,912,000.0	Si
2	Desarrolladora de Concesiones Omega, S.A. de C.V. (DCO)	Libramiento de Matehuala	0.5%	N/A	No
3	Concesionaria de Carreteras, Autopistas y Libramientos de la República Mexicana, S.A. de C.V. (CONCAUTO)	Tepic-Villa unión	0.5%	1,612,000.0	Si
4	Autopista Arco Norte, S.A. de C.V. (AN)	Libramiento Norte de la Ciudad de México	0.5%	N/A	Si
5	Concesionaria Autopista Monterrey Saltillo, S.A. de C.V. (CAMS)	Monterrey-Saltillo y Libramiento Norponiente de Saltillo	0.5%	Si	Si
6	Concesionaria Viaducto Indios Verdes, S.A. de C.V. (CVIV)	La Raza-Indios Verdes-Santa Clara	0.5%	1,000.0	N/A
7	Concesionaria Tepic San Blas, S.A. de C.V. (CTSB)	Tepic-San Blas	0.5%	10,059.0	Si
8	Libramiento Omega Tecpan, S.A. de C.V. (LOT) ⁽¹⁾	Libramiento de Tecpan	0.5%	N/A	N/A
9	CAPUFE	28 puentes y 2 tramos carreteros	1.0%	N/A	N/A

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la muestra solicitada de los títulos de concesión y sus modificaciones otorgados por la DGDC, vigentes en 2017.

(1) En adición a la CFA, el Título de Concesión establece una contraprestación del 5.0% sobre la utilidad neta.

Al respecto, mediante el análisis de la información se identificó lo siguiente:

Autorización de contraprestaciones

- i) Por las concesiones otorgadas al Fideicomiso 1936 FONADIN, CONCAUTO, DCO, CVIV y CTBS, la entidad fiscalizada acreditó contar con los oficios de propuesta a la UPINT y los de autorización de esta última, del porcentaje de la CFA, la CI y la CID, establecidas en sus títulos de concesión del Fideicomiso 1936 FONADIN y CONCAUTO; el porcentaje de la CFA de DCO, CVIV y CTBS; así como la CID a que está obligada esta última.
- ii) De las Concesionarias CVIV y CTSB, la DGDC realizó la propuesta a la UPINT de la CI a cobrar por el otorgamiento de ambos títulos de concesión, sin embargo, no obtuvo respuesta por parte de dicha unidad.
- iii) De las concesionarias AN, CAMS y LOT, la DGDC no acreditó haber realizado la propuesta a la UPINT, ni contar con la autorización de esta última del porcentaje de la CFA en cada una de las 3 concesiones; la CI de CAMS; la CID de AN y CAMS; así como la contraprestación del 5.0% de la utilidad neta del LOT.
- iv) Respecto de CAPUFE, la DGDC aclaró que ese organismo no paga una CFA debido a que en términos de los artículos 212 y 213 de la LFD es sujeto a un pago de derechos por el uso de carreteras y puentes federales, y que se le aplica la tasa del 5.0% sobre los

ingresos por la venta de bienes y servicios por el uso de las mismas, por cada ejercicio fiscal; asimismo, proporcionó evidencia de la consulta de esta situación a la entonces denominada Unidad de Política de Ingresos de la SHCP en donde dicha unidad manifestó que la autorización para el cobro de la CFA establecida en el título de concesión otorgado a CAPUFE constituiría un acto de doble tributación tomando en cuenta lo establecido en la LFD.

En conclusión, de los 8 porcentajes de CFA; 5 CI y 5 CID, establecidas en los títulos de concesión de las 9 concesiones que fueron sujetas a revisión, de 5, 2 y 3 de estas contraprestaciones, respectivamente, la entidad fiscalizada acreditó haber realizado la solicitud a la UPINT del porcentaje de la CFA establecida; de 3 porcentajes de CFA, 1 CI y 2 CID, no acreditó contar con la propuesta ni con la autorización de la UPINT de la SHCP; así como por 2 CI, realizó la propuesta sin obtener una respuesta de autorización.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó evidencia de contar con un programa de trabajo autorizado por el Director de Administración de la DGDC, en el que se señalan las actividades a desarrollar para la actualización del Manual de Procedimientos de la DGDC, el personal responsable de realizarlas, las fechas de ejecución, así como los entregables a generar; asimismo, acreditó que como parte de este programa solicitó a las áreas responsables de la elaboración su actualización, incluida a la Dirección General Adjunta de Formulación y Proyectos, la cual es responsable de proponer en tiempo y forma las contraprestaciones establecidas en los títulos de concesión a la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios de la SHCP para su autorización.

Adicionalmente, la SCT señaló que la Dirección de Administración de la DGDC se encuentra en revisión de las actualizaciones al Manual de Procedimientos de esa Dirección General, y presentó evidencia del proyecto de actualización de los procedimientos núms. MP-214-PR02-P06 y MP-214-PR02-P08, en los que se describen los mecanismos de control para proponer en tiempo y forma a la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios de la SHCP, las contraprestaciones establecidas en los títulos de concesión otorgados bajo los modelos de Aprovechamiento de Activos y de Concesión, respectivamente. Por lo anterior, se solventa lo observado.

La Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la SHCP, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 710/DGAIS/1679/18 de fecha 13 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, copia de los acuses de los oficios de solicitud de autorización por parte de la SCT, así como de los de autorización emitidos por la UPINT de la SHCP correspondientes al monto de la CI que se cobró por el otorgamiento de las concesiones de los tramos carreteros “Viaducto la Raza - Indios Verdes – Santa Clara” y “Autopista Tepic-San Blas”, con lo que acreditó haber dado respuesta a las solicitudes de autorización de aprovechamientos que le fueron presentadas por la SCT.

Asimismo, remitió el procedimiento “312.2.01 Autorización de aprovechamientos y productos de la Administración Pública Federal centralizada”, del manual de procedimientos de la UPINT, autorizado y vigente al mes de mayo de 2018, en el que se establecen las actividades de control que lleva a cabo esa unidad administrativa para atender las solicitudes de fijación o modificación de aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal de que se trate, como es el caso de las contraprestaciones por concesiones carreteras; adicionalmente, la SHCP acreditó contar con un sistema de gestión electrónica denominado “Pegasus”, el cual permite realizar, identificar y proteger el seguimiento y supervisión de los flujos de atención de las respuestas a las solicitudes presentadas, con lo que se solventa lo observado.

Verificación de los ingresos brutos tarifarios, base de la contraprestación fija anual

La DGDC aclaró que las concesiones CVIV y CTSB no se encontraban en operación durante el ejercicio 2016, motivo por el cual no generaron ingresos brutos tarifados y como consecuencia un pago de CFA; asimismo, que por la concesión otorgada a CAPUFE, este organismo no se encuentra obligado a presentar estados financieros debido a que se encuentra sujeto al pago de derechos como se menciona en el numeral iv) del inciso b.2) del presente resultado.

Respecto de las restantes 6 concesiones, la DGDC validó los ingresos brutos tarifarios del ejercicio 2016 reportados por los concesionarios y que sirvieron de base para el pago de la contraprestación fija anual recibida por el Gobierno Federal en el ejercicio 2017, mediante la revisión del rubro de ingresos de sus estados financieros dictaminados por auditores independientes, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.09 del Acuerdo de Control Interno y actividad 10 del procedimiento número “MP-214-PR03-P02 Seguimiento del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión” del MP de la DGDC.

2017-0-09100-15-0333-01-012 Recomendación

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desarrolle, formalice y aplique una metodología para determinar los porcentajes de contraprestación fija anual establecidas en 12 títulos de concesión correspondientes al 1.0%, 0.1% y 0.000001%, a fin de establecer y documentar los criterios utilizados para su determinación, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 12, ELEMENTO 12.01 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

18. Componente Actividades de Control**Contraprestaciones - Registro y presentación en Cuenta Pública**

En el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2017, se reportaron 27,406,601.8 miles de pesos, como total recaudado de ingresos por aprovechamientos de tipo corriente correspondientes a “Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica”, la cual se integra por aprovechamientos generados por las concesiones vigentes en ese año otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y las Dirección General de Aeronáutica Civil y DGDC de la SCT.

La DGOP de la SCT proporcionó la integración de la clave de entero 700036 “Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica”, que fueron reportados, la cual incluye el cobro de aprovechamientos por las concesiones otorgadas por esa secretaría, de cuyo análisis se integró la siguiente información:

RECAUDACIÓN POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES A CARGO DE LOS CONCESIONARIOS DE LAS VIAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, EJERCICIO 2017 (miles de pesos)			
Área	Parcial por concepto	Parcial por unidad administrativa	Total
Secretaría de Comunicaciones y Transportes			20,005,275.5
Dirección General de Desarrollo Carretero		1,372,671.1	
Contraprestación fija anual	269,871.1		
Contraprestación inicial ^{1/}	405,000.0		
Pago por extinción de Fideicomisos ^{2/}	697,800.0		
Dirección General de Aeronáutica Civil ^{3/}		18,632,604.4	
Otras dependencias ^{4/}			7,401,326.3
Total			27,406,601.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de la clave de entero 700036: “Participaciones a cargo de los concesionarios de las vías generales de comunicación y empresas de abastecimiento de energía eléctrica”.

^{1/} Corresponde a la contraprestación inicial por el otorgamiento de las concesiones “Monterrey-Nuevo Laredo”

^{2/} Aprovechamiento estimado por extinción del fideicomiso Autopistas y Puentes del Golfo Centro.

^{3/} Aprovechamiento fijado por la SHCP a la SCT por la concesión del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

^{4/} Otras dependencias que cobran aprovechamientos con objeto de las concesiones otorgadas, entre las que se encuentra el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Asimismo, mediante el análisis del concentrado sobre la captación de ingresos por concepto del pago de contraprestaciones pagadas por los concesionarios durante el ejercicio 2017, se comprobó lo siguiente:

- La DGDC proporcionó a la ASF el reporte de pagos de CFA correspondientes al ejercicio 2017 por 271,489.7 miles de pesos, mientras que la integración de la clave de entero 700036 “Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica” informó un

importe de 269,871.1 miles de pesos en el mismo ejercicio, por lo anterior, se identificó que el motivo de la variación se originó por el pago de la contraprestación fija anual realizado por la concesionaria Autopista Tijuana Mexicali, S.A. de C.V., realizado en la clave “7001019 Extinción de fideicomisos”, la cual no corresponde con el concepto de pago.

- Se identificó que como parte de los aprovechamientos reportados en la clave de entero “700036” durante 2017, se recibió un pago del Fideicomiso Autopistas y Puentes del Golfo Centro por 697,800.0 miles de pesos, que corresponde al monto estimado por recibir por la extinción de dicho fideicomiso cuyo objeto consistió en la construcción operación y explotación de los tramos carreteros Tihuatlán-Tuxpan, Libramiento de Tulancingo, Tejocotal-Nuevo Necaxa, Puente de Tuxpan y Autopista México Pachuca, el cual debió recibirse en la clave de entero “7001019 Extinción de fideicomisos”, considerada para estos efectos.

Con la revisión del registro y presentación en Cuenta Pública de 2017 de las contraprestaciones establecidas en los títulos de concesión otorgados por la DGDC, se concluye que el rubro “Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica” no se encuentra integrado adecuadamente, al no incluir en éste el pago de la contraprestación de la concesionaria Autopista Tijuana Mexicali, S.A. de C.V. que fue recibido en clave “7001019 Extinción de fideicomisos”, e incluir un aprovechamiento estimado por extinción del fideicomiso Autopistas y Puentes del Golfo Centro dentro en la clave de entero “700036” que conforma el rubro analizado, en incumplimiento del numeral 3 de los lineamientos de operación del procedimiento número “MP-214-PR03-P02 Seguimiento del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión” del MP de la DGDC.

Adicionalmente, la DGPOP de la SCT no acreditó contar con una conciliación periódica con la DGDC respecto de los aprovechamientos recibidos con objeto de las contraprestaciones establecidas en los títulos de concesión otorgados por esta última.

2017-0-09100-15-0333-01-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implemente controles que le permitan asegurar que los pagos realizados por los concesionarios por concepto de contraprestaciones de los caminos y puentes concesionados, sean realizados con la clave de entero que corresponda de acuerdo con el catálogo de claves de aprovechamientos que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que la información presentada en la Cuenta Pública sea confiable, útil y se encuentre debidamente integrada, en cumplimiento del TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO 10.09 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y del numeral 3 de los lineamientos de operación del Manual de Procedimientos número “MP-214-PR03-P02 Seguimiento del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión”.

2017-0-09100-15-0333-01-014 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realice conciliaciones periódicas del cobro de las contraprestaciones por los caminos y puentes concesionados y el reporte de los aprovechamientos recibidos en la clave de entero 700036 "Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica", a fin de que la información presentada en la Cuenta Pública sea veraz y confiable, y se encuentre debidamente integrada, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO 10.09 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

19. Componente Actividades de Control

Tecnologías de la información

I. En la DGDC de la SCT

Se constató que la DGDC no utiliza sistemas de información que contribuyan al desarrollo de los procesos relacionados con la gestión de las concesiones, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico y el pago de las contraprestaciones.

Asimismo, el informe de resultados del OIC en la SCT al Informe Anual del Estado que guarda el SCII, advierte que la SCT no incluyó ninguna acción de mejora en el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) 2018 enfocada a *“implementar una herramienta informática para el seguimiento de las concesiones, permisos y autorizaciones que otorga la SCT”*, por lo que se requiere su inclusión.

Al respecto, DGDC informó que la implementación de un sistema informático para la integración del expediente histórico documental de cada una de las concesiones, depende de la autorización y asignación de recursos presupuestales necesarios para su desarrollo, mismo que no se tiene previsto, no obstante que la DGDC ha instruido a la DGASCA, concentrar toda la información y documentación que se genere con motivo del seguimiento de las obligaciones técnicas, administrativas, financieras, operativas y legales que los títulos de concesión imponen a los concesionarios de autopistas y puentes de cuota.

II. En BANOBRAS

Mediante el análisis del Plan de recuperación de operaciones de la DGAF, vigente en 2017, se identificó que esta unidad administrativa utiliza la aplicación denominada “Sistema Fiduciario” para el desarrollo de sus procesos relacionados con la disposición de recursos, operaciones de inversión y pagos de los fideicomisos en los que participa como institución fiduciaria de BANOBRAS.

Al respecto, BANOBRAS no acreditó contar con controles generales que incluyan procedimientos de respaldo y recuperación de la información, así como controles para limitar el acceso y autorización de los usuarios, aplicables al Sistema Fiduciario utilizado por la DGAF.

III. En CAPUFE

Se verificó que CAPUFE utiliza sistemas informáticos institucionales en el desarrollo de sus procesos sustantivos como parte de la gestión de los caminos y puentes concesionados, los cuales se enlistan a continuación:

SISTEMAS INFORMÁTICOS INSTITUCIONALES UTILIZADOS POR CAPUFE EN LA GESTIÓN DE CAMINOS Y PUENTES CONCESIONADOS		
Núm.	Sistema	Descripción
1	Sistema Integral para la Administración de CAPUFE (SIAC)	Se utiliza sobre la plataforma de SAP e incluye los módulos siguientes: control de obra pública, ventas, finanzas, presupuestos, materiales y recursos humanos. En el módulo de obra pública se controlan los proyectos de obra (ejecución y supervisión) de las carreteras de la red propia de CAPUFE y la red carretera en la que participa como operador.
2	Módulo de Liquidación de Casetas (MLC)	Permite el manejo de los aforos e ingresos captados en las casetas de los caminos y puentes concesionados a CAPUFE y de la red carretera en la que participa como operador, así como registrar de forma correcta las operaciones y obtener diversos informes.
3	Módulo de Conciliación de Medios Electrónicos de Pago (MCMEP)	Su finalidad consiste en realizar la conciliación simple y avanzada de los aforos e ingresos recibidos mediante medios electrónicos de pago dictaminados por CAPUFE contra las reportadas por el proveedor de estos servicios.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el listado de programas informáticos utilizados por CAPUFE para la gestión de las concesiones de caminos y puentes, y sus manuales de usuario.

CAPUFE acreditó contar con los documentos *“Estrategias de continuidad de las tecnologías de la información del proyecto servicio de hospedaje en sitio alterno para la implementación del servicio espejo DRP”*, vigente en 2016; y el *“Manual DRP”* emitido en diciembre 2017, ambos autorizados por la Gerencia de Tecnologías de la Información (GTI), mismos que se definen como requerimientos técnicos del contrato de servicios prestados por un proveedor externo, y cuyo objetivo principal es el de garantizar que las tecnologías de la información, comunicaciones y sus servicios críticos sean recuperados en un nivel de operación y tiempo aceptable, en caso de una interrupción del negocio. Adicionalmente, se verificó que como parte del alcance del Manual DRP se incluyen a los sistemas de información SIAC, MLC y MCMEP.

En relación con los procedimientos de respaldo y recuperación de la información, se constató que CAPUFE emitió el documento *“Estrategias de respaldos para máquinas virtuales en sitio alterno”* el cual contiene las actividades correspondientes al respaldo y resguardo de los

servidores de aplicaciones de CAPUFE ubicados en el centro de datos alterno, documento autorizado por la GTI y vigente en el ejercicio.

Respecto de los controles para limitar el acceso a los usuarios de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), CAPUFE aplica las *“Directrices de Seguridad de la Información”* vigentes en 2017, las cuales, mediante un sistema de gestión, definen las guías y controles para establecer, operar, revisar, mantener y mejorar la seguridad de la información, incluida aquella que proviene de los sistemas de información, entre los que se incluyen las directrices para los controles de acceso y seguridad.

En conclusión, la DGDC al no establecer controles basados en la utilización de tecnologías de la información y comunicaciones, como parte del desarrollo de los procesos relacionados con la gestión de las concesiones, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico y el pago de las contraprestaciones, existe el riesgo de que la información relacionada con estos procesos operativos no esté disponible de la forma más oportuna y confiable para la institución; asimismo, el uso de TIC fortalece el control interno al prevalecer los controles automatizados ante los manuales y permite una mayor seguridad y confidencialidad de la información.

En relación con BANOBRAS, la DGAF utiliza el Sistema Fiduciario en el desarrollo de sus procesos como institución fiduciaria; sin embargo, no acreditó contar con controles generales que incluyan procedimientos de respaldo y recuperación de la información, así como con controles para limitar su acceso y autorización de los usuarios.

Respecto de CAPUFE, se constató que realiza actividades basadas en el uso de las TIC para el desarrollo de sus procesos sustantivos relacionados con los caminos y puentes concesionados; asimismo, que cuenta con controles generales en sus sistemas de información que permiten una adecuada administración de la seguridad y acceso, planes de continuidad y recuperación en caso de desastres, así como procedimientos de respaldo y recuperación, que en su conjunto fomentan el buen funcionamiento de los mismos.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número 3.4.2.-001 de fecha 8 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó el contrato de prestación de servicios suscrito entre la DGDC y un proveedor externo, para llevar a cabo el desarrollo del “Sistema de Administración de Información” (SAI), que tiene como objetivo la centralización y gestión de información digitalizada, recabada por las diversas áreas que intervienen en la DGDC, y que de acuerdo con lo señalado por esa unidad administrativa contribuirá a la automatización de los procesos relacionados con los caminos y puentes otorgados mediante título de concesión, el cual presenta un avance del 80.0% en su implementación y en la carga de la información.

Asimismo, la DGDC acreditó que la estructura del SAI se agrupa en menús por cada uno de los diferentes tipos de concesión y que cuenta con un módulo en el que se da seguimiento a las obligaciones de carácter técnico, operativo, legal, administrativo y financiero que se

establecen en cada título de concesión en particular, con lo que se constató que el SAI contribuye al desarrollo automatizado sus procesos relacionados con los caminos y puentes concesionados, con lo que se solventa lo observado.

BANOBRAS, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DCI/101000/388/2018 de fecha 10 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó el documento “ABC de usuarios del Sistema Fiduciario Yatla” de fecha 12 de febrero de 2018, en donde se detalla los requisitos para el alta, baja y cambio de usuarios en el directorio activo, como parte del proceso de administración de los usuarios y contraseñas para el acceso al sistema fiduciario; asimismo, presentó evidencia de contar con un administrador operativo que cuenta con facultades para llevar a cabo estos procedimientos.

Adicionalmente, se proporcionó la "Guía de administración y operación, proceso de administración de respaldos", con fecha de última modificación del 22 de marzo de 2018, en la cual se especifican los sistemas operativos, bases de datos y servidores que se respaldan, dentro de los que se incluye al Sistema Fiduciario; los tipos, la periodicidad y la programación de respaldos; así como las pruebas de su recuperación, con lo que se acreditó contar con controles generales que incluyan procedimientos de respaldo y recuperación de la información, así como controles para limitar el acceso y autorización de los usuarios, aplicables al Sistema Fiduciario utilizado por la DGAF de BANOBRAS. Por lo anterior, se solventa lo observado.

20. *Componente Información y Comunicación*

Informes y reportes relacionados con los caminos y puentes concesionados

I. En la DGDC de la SCT

Información y Comunicación en la institución

En relación con la comunicación interna entre las áreas o unidades administrativas de la DGDC, se constató que en su MP se describen los informes y/o reportes generados en los procesos sujetos a revisión; asimismo, se establecen los medios y líneas de reporte, los responsables de la información y fechas de entrega, entre los cuales se encuentran: informes elaborados sobre la captación de ingresos por concepto del pago de contraprestaciones, y la estadística de los ingresos captados derivados de las concesiones de autopistas y puentes; informes de la estadística de las tarifas registradas por la DGDC, para efectos de su control y seguimiento; proyectos carreteros a concesionar y proyectos de modificación a los títulos de concesión y reportes de validaciones jurídicas; así como reportes semestrales de las inspecciones visuales semestrales de los caminos y puentes concesionados.

Comunicación externa

Se verificó que la DGDC en cumplimiento a Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), difunde mediante su página de internet, información relacionada con las autopistas y puentes de cuota que consiste en el detalle y títulos de concesión de los caminos y puentes concesionados en sus diferentes modelos [concesiones, aprovechamiento de activos y proyectos para prestación de servicios (PPS)] y sus modificaciones, así como los proyectos que se encuentran en licitación y aquellos por los cuales se emitió el fallo correspondiente.

Adicionalmente, como parte de la atención al usuario, pone a su disposición la aplicación “*Traza tu ruta*”, que sirve de apoyo para consultar las tarifas vigentes en los caminos y puentes concesionados, información que es actualizada por la Subdirección de Análisis, Registro y Supervisión de Tarifas.

II. En BANOBRAS

Respecto del proceso de inspección, verificación y vigilancia del estado físico de los caminos y puentes concesionados, se verificaron el “*Manual de procedimientos de mantenimiento de la red FARAC*” y los “*Lineamientos de Programación y Presupuestación para el Operador de los Bienes Concesionados*”, aprobados por el Comité Técnico del FONADIN, y se identificó que en éstos se definen los informes, fechas y medios establecidos para la comunicación entre BANOBRAS y CAPUFE como operador de la Red Carretera FONADIN, los cuales incluyen entre otros: el anteproyecto y el presupuesto anual autorizado del programa de mantenimiento y modernización, así como el reporte mensual sobre sus avances físicos-financieros, de los cuales se constató su elaboración y entrega.

Asimismo, el contrato de prestación de servicios FONADIN-CAPUFE y sus convenios modificatorios, precisan los reportes, los responsables de la información y las fechas de entrega que, en materia de operación y mantenimiento de caminos y puentes, se obligan a informar entre CAPUFE como operador y prestador de servicios y BANOBRAS en su calidad de fiduciaria, entre los que se encuentran los siguientes:

- Informe del gasto ejercido en los caminos y puentes, validado por los despachos externos contratados por el fiduciario.
- Integraciones de los impuestos retenidos y constancias correspondientes.
- La información necesaria para la realización de las auditorías, practicadas por los despachos externos que contrate la fiduciaria.

Adicionalmente, en dicho contrato de prestación de servicios se precisó que en caso de no existir instrucciones expresas por parte del fiduciario, CAPUFE deberá consultarle siempre que lo permita la naturaleza del negocio; asimismo, se verificó que la fiduciaria (BANOBRAS) y CAPUFE integraron un grupo de trabajo interinstitucional que tiene como objetivo analizar

y decidir todos aquellos asuntos de cualesquier naturaleza que a juicio de alguna de las partes no se encuentran incluidos en la relación interinstitucional y deben ser resueltos de manera conjunta.

III. En CAPUFE

Se constató que este organismo emitió el documento *“Políticas y Procedimiento del Sistema de Información Institucional de CAPUFE”*, vigente en 2017, cuyo objetivo consiste en implementar mecanismos formales de distribución de la información a los usuarios internos y externos, procurando que dicha información sea ágil, económica, veraz y oportuna, requerida en el desarrollo de sus procesos, así como en la operación del Sistema de Control Interno, en el que, entre otras políticas, se establecen las siguientes:

- Las características que deberá reunir la información institucional requerida por alguna instancia interna o externa del organismo.
- Cualquier unidad administrativa que le sea requerida información institucional de los procesos que ejecuta, deberá asegurarse de que las fuentes de información sean confiables, por lo que deberá establecer mecanismos de validación de los datos provenientes de fuentes internas o externas.
- Los responsables de los procesos institucionales, deberán garantizar la confiabilidad de las fuentes, así como identificar los conductos adecuados para su difusión interna y externa, para garantizar su oportunidad y cumplimiento de los calendarios establecidos.

Adicionalmente, con la revisión de los Manuales de Procedimientos de CAPUFE vigentes en 2017, se constató que la DIC ha emitido los siguientes: *“Manual de procedimientos para obra pública”* y *“Procedimiento para la planeación y programación anual de mantenimiento mayor, menor y modernización de la red carretera FONADIN”*. Al respecto, en este último se definen: informes y reportes, responsables de la información y fechas de entrega; sin embargo, corresponden a los informes generados por CAPUFE, como operador y responsable de los trabajos de conservación y mantenimiento de los caminos y puentes de la Red FONADIN.

No obstante, se verificó que CAPUFE no cuenta con manuales de procedimientos relacionados con la gestión de la concesión recibida por la DGDC; el establecimiento y solicitud de modificación de tarifas; la inspección, verificación y vigilancia de su estado físico; así como el pago de derechos por el uso de los caminos y puentes, en donde se documenten los procesos, las unidades administrativas que los realizan y los informes y reportes que generan.

Asimismo, respecto de las contraprestaciones, presentación y registro en la Cuenta Pública, CAPUFE manifestó que no reporta a la DGDC, ni esta última verifica el cumplimiento de la obligación respecto de los pagos de derechos por el uso de los caminos y puentes recibidos en concesión, no obstante que realiza los pagos provisionales y anuales por dicho concepto.

En conclusión, se verificó que la DGDC, mediante su MP, define los informes y reportes generados, los responsables de la información y las fechas de entrega; asimismo, precisa los medios necesarios para que las unidades administrativas generen y utilicen información relevante y de calidad, lo cual contribuye al logro de los objetivos y metas de los procesos sujetos a revisión; además, difunde información relevante con partes externas en cumplimiento a la LFTAIPG, para lo cual utiliza métodos apropiados para su comunicación.

En relación con BANOBRAS, si bien en los documentos anteriormente analizados se definen los informes y reportes que se encuentra obligado a generar, en su calidad de fiduciaria, estos solo corresponden al proceso de inspección, verificación y vigilancia del estado físico de los caminos y puentes concesionados de la Red FONADIN; asimismo, BANOBRAS no cuenta con manuales de procedimientos relacionados con la gestión de las concesiones recibidas por la DGDC en su calidad de institución fiduciaria; el establecimiento y solicitud de modificación de tarifas; la inspección, verificación y vigilancia de su estado físico; así como el pago de contraprestaciones por el uso de los caminos y puentes, en donde se documenten los procesos, las unidades administrativas que los realizan y los informes y reportes que generan.

Respecto de CAPUFE, se comprobó que dispone de políticas y procedimientos autorizados que establecen las características de la información institucional requerida por alguna instancia interna o externa al organismo, la fuente de obtención de datos y los canales de comunicación autorizados, para el flujo de la misma; no obstante, se constató la ausencia de manuales de procedimientos relacionados con los procesos sujetos a revisión de los caminos y puentes otorgados en concesión a CAPUFE, en donde se documenten las actividades, unidades administrativas que las realizan, así como los informes y reportes que generan en dichos procesos; lo anterior representa un riesgo dado que en los procesos sujetos a revisión no se establecen mecanismos de comunicación, ni se definen los reportes y/o informes generados en éstos, así como los requisitos de información necesarios para cumplir con sus objetivos.

BANOBRAS, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DCI/10100/015/2019 de fecha 15 de enero de 2019, y con motivo de la intervención de la ASF, explicó que en el cumplimiento de la encomienda fiduciaria, BANOBRAS, en su calidad de institución fiduciaria, se rige, entre otras disposiciones, por lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, la Ley General de Bienes Nacionales, la LCPAF, la Ley de APP, así como por otras estipulaciones y disposiciones que resultan aplicables en razón de la naturaleza y características de cada contrato de fideicomiso; asimismo, que en el caso de la función a cargo del fiduciario, las actividades que realizan las áreas se establecen en primer término en el Manual General de Organización de BANOBRAS, y en lo particular en el Manuales de Organización específicos de la DGAF y la DGABI.

Adicionalmente señaló que en el caso particular del FONADIN, la normativa específica que guía y regula las actividades que realizan las áreas fiduciarias consisten tanto en lo estipulado en el propio Título de Concesión, el contrato del fideicomiso del Fondo Nacional de Infraestructura (FNI), el contrato de prestación de servicios suscrito entre CAPUFE y el

FONADIN, así como en la normativa emitida por el Comité Técnico, en donde se establecen las responsabilidades inherentes a dichas operaciones, tales como la gestión de las concesiones recibidas por la SCT; el establecimiento y solicitud de modificación de tarifas; la inspección, verificación y vigilancia del estado físico de las concesiones, así como el pago de derechos por el uso de caminos y puentes, y, en general, el control, administración y comunicación de las áreas respecto a las actividades, por lo que BANOBRAS no estima necesario la emisión de normativa interna adicional.

No obstante, los manuales de procedimientos son considerados una normativa de carácter técnico cuya función es secundaria y auxiliar para reunir las facultades conferidas en la normativa jurídica aplicable a BANOBRAS, con la finalidad de establecer un referente de operación y conformar un proceso de gestión, por lo tanto, no compiten ni sustituyen a las normas jurídicas de carácter general, por lo que la ASF considera que, si bien, en los manuales de organización específicos de la DGAF y la DGABI se establecen las funciones y responsabilidades de estas direcciones y de BANOBRAS en su calidad de institución fiduciaria, y, adicionalmente en otras leyes, disposiciones y normativa, guían y regulan las actividades que realizan las áreas fiduciarias, es necesaria la elaboración de manuales de procedimientos de los procesos sujetos a revisión, que permitan establecer, entre otros aspectos, los objetivos de los procesos; la descripción detallada de las actividades y el tiempo que se debe invertir en su desarrollo; las unidades administrativas y cargos del personal responsables de ejecutarlas, y el diagrama de flujo y su interrelación con otras áreas de trabajo, entre otros aspectos. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número STPG/636/2018 de fecha 13 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que cuenta con un Programa Anual de Mejora regulatoria interna para llevar a cabo la creación, actualización o eliminación de documentos normativos que las áreas solicitan; acompañada de una asesoría especializada de la Subdirección de Capital Humano y Desarrollo Organizacional y del Comité de Mejora Regulatoria Interna,

Asimismo, proporcionó evidencia de que, en diciembre de 2018, sugirió a la CAEPT elaborar manuales de procedimientos que incluyan las responsabilidades de control interno, en los procesos relacionados con el establecimiento de solicitudes de modificaciones de tarifas, así como la verificación y vigilancia, derechos por el uso de caminos y puentes o aquellos que considere importantes para el control interno; sin embargo, no se acreditó la inclusión de la elaboración de los manuales de procedimientos relacionados con los procesos sujetos a revisión en el Programa de Trabajo de Mejora Regulatoria Interna 2019, ni de las actividades necesarias para realizar los proyectos de manuales, debido a que dicho programa se someterá a aprobación en marzo de 2019. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

2017-1-09J0U-15-0333-01-005 **Recomendación**

Para que Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos elabore manuales de procedimientos que incluyan las responsabilidades de control interno relacionadas con la

gestión de la concesión recibida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; el establecimiento y solicitud de modificación de tarifas; la inspección, verificación y vigilancia de su estado físico; así como el pago de derechos por el uso de los caminos y puentes, a fin de documentar entre otros aspectos, los objetivos de los procesos; las unidades administrativas responsables; la descripción detallada de las actividades y los controles establecidos; así como los mecanismos de comunicación y los informes generados en éstos, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numerales 9, NORMA GENERAL CUARTA, INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, PRINCIPIO 13, ELEMENTO DE CONTROL 13.02 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

2017-2-06G1C-15-0333-01-004 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., elabore manuales de procedimientos que incluyan las responsabilidades de control interno relacionadas con la gestión de las concesiones recibidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; el establecimiento y solicitud de modificación de tarifas; la inspección, verificación y vigilancia de su estado físico; así como el pago de derechos por el uso de los caminos y puentes, a fin de documentar entre otros aspectos, los objetivos de los procesos; las unidades administrativas responsables; la descripción detallada de las actividades y los controles establecidos; así como los mecanismos de comunicación y los informes generados en éstos, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numerales 9, NORMA GENERAL CUARTA, INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, PRINCIPIO 13, ELEMENTO DE CONTROL 13.02 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

21. Componente Supervisión y Mejora Continua

Autoevaluación, Auditorías Internas y Externas

I. En la DGDC de la SCT

Se constató que, en 2017, se realizó la autoevaluación del SCII, el cual incluyó al proceso de *“Revisión de la Procedencia y Viabilidad de los Términos de Operaciones Financieras que realizan los Concesionarios”*, como parte de los 5 procesos analizados sobre los cuales se valoró la madurez del SCII, mismo que informó un 93.2% de cumplimiento con base en la evidencia presentada.

Asimismo, se verificó que el titular del OIC en la SCT, presentó con fecha 26 de febrero de 2018 a los titulares de la SCT y la SFP, su informe de resultados de la evaluación del Informe Anual del Estado que guarda el SCII de la SCT correspondiente al ejercicio 2017, en el concluyó entre otros puntos los siguientes:

- El cumplimiento general de los elementos de control con base en las evidencias registradas alcanzó el 93.2%.

- Las acciones comprometidas en el Programa de Trabajo de Control Interno Institucional (PTCI), son congruentes y contribuyen a fortalecer el SCII.
- El Informe Anual del Estado que guarda el SCII se presentó el 20 de febrero de 2018 ante el OIC; sin embargo, éste se encuentra pendiente de firma por el titular de la SCT, por lo que no había sido presentado a la SFP hasta esa fecha.

Si bien, la DGDC no manifestó el haber sido sujeta a auditorías internas por parte del OIC en la SCT, se verificó que en relación con las auditorías externas como parte de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2016, la ASF realizó 4 auditorías a la SCT, relacionadas con los caminos y puentes concesionados otorgados por la SCT, 3 de ellas de inversiones físicas, y 1 más denominada: *“Títulos de Concesión de Caminos y Puentes Federales”*, asimismo, este Órgano Fiscalizador realizó 2 auditorías a la SCT como entidad vinculada, en la cuales se le promovieron un total de 41 recomendaciones, 59 solicitudes de aclaración y 20 promociones de responsabilidad administrativa sancionatorias. Para ello, la DGDC acreditó contar con un programa de trabajo para atender las observaciones de las auditorías externas de la Cuenta Pública referida, que incluye fechas compromiso y servidores públicos responsables de atenderlas.

II. En BANOBRAS

Se constató que BANOBRAS realizó la autoevaluación del SCII correspondiente al ejercicio 2017, el cual fue presentado al Titular de la SFP con fecha 31 de enero de 2018, mediante oficio elaborado por el Director General; asimismo, se verificó que como parte de los 5 procesos que conformaron la autoevaluación, se incluyeron los denominados: *“Fideicomisos, Mandatos, Comisiones (Administración Fiduciaria)”* y *“Fideicomisos, Mandatos, Comisiones (Operación)”*, a cargo de la DGAF y relacionados con los procesos sujetos a revisión en la presente auditoría, con un porcentaje general de cumplimiento de los elementos de control en cada proceso de 43.4%.

Asimismo, se constató que el informe de resultados de la evaluación del Informe Anual del Estado que guarda el SCII referido en el párrafo anterior, fue presentado por el titular del OIC en BANOBRAS al titular de la institución y a la SFP con fecha 27 de febrero de 2018, en el que se recomendó que en los 5 procesos prioritarios se documentara la evidencia suficiente para comprobar la existencia de elementos en las normas de control de Administración de Riesgos, Información y Comunicación y Supervisión y Mejora Continua.

Adicionalmente, se verificó que BANOBRAS por conducto de la Dirección de Contraloría Interna, desarrolla permanentemente actividades relacionadas con el diseño, establecimiento, actualización de medidas y controles que propicien el cumplimiento de la normativa interna y externa aplicable a la institución en la realización de sus operaciones y permitan que la concertación, documentación, registro y liquidación diaria de operaciones, se realicen conforme a las políticas y procedimientos establecidos en los manuales de la Institución y en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, entre otros, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 166 de las Disposiciones CNBV.

a) Auditorías de la Dirección de Auditoría Interna

En la revisión de la ASF se observó que BANOBRAS atendió lo dispuesto en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito respecto de la estructura de supervisión de las instituciones de banca de desarrollo toda vez que cuenta con un área de auditoría interna, independiente de las Unidades de Negocio y administrativas, cuyo responsable o responsables serán designados por el Consejo o, en su caso, por el Comité de Auditoría, y reporta directamente a dicho Comité y al Director General del Banco.

Asimismo, BANOBRAS acreditó que, durante 2017, la Dirección de Auditoría Interna realizó 19 auditorías y 3 seguimientos en las que se revisaron entre otros temas: productos derivados, créditos, seguridad en la información, planes de continuidad del negocio, prevención de lavado de dinero, contabilidad y estados financieros, desarrollo de productos y garantías; asimismo, se incluyó una auditoría relacionada con el control interno y una a BANOBRAS en su calidad de fiduciario.

b) Auditorías del Órgano Interno de Control

BANOBRAS cuenta con un Órgano Interno de Control, con dependencia jerárquica de la SFP, que informa de sus labores a la Dirección General, conforme a la normativa que le es aplicable.

Al respecto, la Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 44 Bis 1, establece que la SFP y los Órganos Internos de Control (OIC) en las instituciones de banca de desarrollo sólo tendrán competencia para realizar el control, evaluación y vigilancia de las disposiciones administrativas que les sean aplicables a las instituciones de banca de desarrollo sobre presupuesto y responsabilidad hacendaria; contrataciones derivadas de las leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas; conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; responsabilidades administrativas de servidores públicos, y transparencia y acceso a la información pública, conforme a la ley de la materia.

Por lo anterior, la SFP y los OIC no podrán realizar auditorías o investigaciones encaminadas a revisar aspectos distintos a los anteriormente señalados, por lo que no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades en materia de control, revisión, verificación, comprobación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas emitidas por la CNBV y el Banco de México.

Respecto de las auditorías internas, el OIC en BANOBRAS programó 12 auditorías y 4 seguimientos en 2017, y 9 auditorías y 4 seguimientos en 2018, de las cuales se identificó que solamente se realizan auditorías a las actividades específicas institucionales (funciones administrativas); no se relacionan con los procesos sujetos a revisión y sólo 1 y 2 de ellas, en cada año, respectivamente, fueron practicadas a la DGAF como área revisada.

c) Auditorías externas

En relación con las auditorías externas, como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016, la ASF realizó 3 auditorías a BANOBRAS como entidad fiscalizada y 1 como entidad vinculada denominada: *“Títulos de Concesión de Caminos y Puentes Federales”*, esta última relacionada con los procesos sujetos a revisión, y en la que se promovieron 7 recomendaciones con seguimiento concluido a la fecha del presente informe.

III. En CAPUFE

Se constató mediante la revisión del Informe Anual del Estado que guarda el SCII del ejercicio 2017, que si bien, dicho informe se fundamentó en la revisión de 2 procesos sustantivos y 3 administrativos, CAPUFE no incluyó alguno relacionado con la gestión de las concesiones y sus modificaciones; el establecimiento y modificación de tarifas; inspección, verificación y vigilancia del estado físico; así como el pago de derechos por el uso de caminos y puentes recibidos en concesión.

No obstante, de acuerdo con el informe de resultados elaborado por el OIC en CAPUFE respecto de la evaluación a dicho informe anual, este organismo cumple con la determinación de criterios razonables para la selección de los 5 procesos prioritarios para la evaluación del SCII; asimismo, concluye que en términos generales CAPUFE cuenta con controles internos suficientes para los procesos sustantivos y administrativos seleccionados.

Respecto de las auditorías internas, el OIC en CAPUFE programó 25 auditorías en 2017, de las cuales se identificó que entre otros temas se enfocaron a la revisión de obras públicas y servicios relacionados; adquisiciones, arrendamientos y servicios; auditoría de recursos humanos; y de ingresos por peaje; sin embargo, el objetivo en ninguna de ellas, se relacionan con los procesos sujetos a revisión.

En relación con las auditorías externas, como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016, la ASF realizó 8 auditorías a CAPUFE como entidad fiscalizada (6 de ellas de inversiones físicas, 1 de desempeño y 1 financiera y de cumplimiento), las cuales no se encuentran relacionadas con los procesos sujetos a revisión; asimismo, este órgano fiscalizador realizó en CAPUFE como entidad vinculada la auditoría denominada: *“Títulos de Concesión de Caminos y Puentes Federales”*, esta última, si bien, se encuentra relacionada con la gestión de las concesiones y sus modificaciones; el establecimiento y modificación de tarifas; inspección, verificación y vigilancia del estado físico; así como el pago de derechos por el uso de caminos y puentes recibidos en concesión, no corresponde a una auditoría de control interno.

En conclusión, se verificó que la evaluación del SCII de la SCT incluyó el proceso denominado: *“Revisión de la Procedencia y Viabilidad de los Términos de Operaciones Financieras que realizan los Concesionarios”* y realizó 6 auditorías como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016, relacionadas con los caminos y puentes concesionados. En relación con BANOBRAS, en la evaluación en comento se incluyeron 2 procesos a cargo de la DGAF relacionados con los sujetos a revisión; la Dirección de Contraloría Interna realizó en el

ejercicio sujeto a revisión una auditoría de control interno y una a BANOBRAS en su calidad de fiduciario; y adicionalmente, la ASF realizó una auditoría denominada: *“Títulos de Concesión de Caminos y Puentes Federales”*, en la que BANOBRAS participó como entidad vinculada. Lo anterior permite tanto a la SCT como a BANOBRAS corregir las deficiencias de control interno detectadas, identificar las debilidades o áreas de oportunidad en los procesos sujetos a revisión relacionados con los caminos y puentes concesionados, así como documentar las medidas correctivas, en su caso.

Respecto a CAPUFE, se constató que no incluyó en su autoevaluación de control interno algún proceso relacionado con los sujetos a revisión; asimismo, estos procesos tampoco fueron objetivo de las auditorías realizadas por su OIC en el ejercicio sujeto a revisión; adicionalmente, si bien, la ASF realizó una auditoría denominada: *“Títulos de Concesión de Caminos y Puentes Federales”*, en la que CAPUFE participó como entidad vinculada, ésta no tuvo como finalidad la revisión del control interno, el cual al no ser supervisado, puede repercutir en la falta de identificación de deficiencias, debilidades o áreas de oportunidad en los procesos sujetos a revisión relacionados con los caminos y puentes concesionados.

CAPUFE, en el transcurso de la auditoría, como resultado de la reunión de trabajo para la revisión de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número STPG/636/2018 de fecha 13 de diciembre de 2018, y con motivo de la intervención de la ASF, señaló que respecto de los procesos de “gestión de las concesiones y sus modificaciones” e “Inspección, verificación y vigilancia del estado físico”, le corresponde a la SCT realizar las actividades relacionadas, de acuerdo con la normativa vigente; asimismo, indicó que, en relación con el proceso de “establecimiento y modificación de tarifas”, corresponde a la SHCP el establecer, modificar y autorizar las tarifas de CAPUFE y que, respecto del proceso “pago de derechos por el uso de caminos y puentes recibidos en concesión”, la Ley Federal de Derechos establece la base, tasa y procedimiento para el entero de recursos a la federación.

Asimismo, proporcionó evidencia de que durante los ejercicios 2017 y 2018 incluyó 9 procesos en la evaluación del estado que guarda su SCII, y acreditó que los criterios para ser considerados como procesos prioritarios son los señalados en el Acuerdo de Control Interno de la SFP; sin embargo, no acreditó contar con un inventario de procesos sustantivos que incluya alguno relacionado con la gestión de la concesión, las modificaciones de tarifas, la conservación del estado físico y el pago de derechos por el uso de los caminos y puentes recibidos en concesión por la SCT, procesos en los cuales CAPUFE tiene diversas obligaciones en su carácter de concesionario o, en su caso, la evaluación de la inviabilidad de incluirlos como parte de los procesos prioritarios para la evaluación del SCII. Por lo anterior, se mantiene lo observado.

2017-1-09JOU-15-0333-01-006 **Recomendación**

Para que Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos incluya en la evaluación del Estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional (SCII), como parte de sus procesos sustantivos, los relacionados con la gestión de las concesiones y sus modificaciones; el establecimiento y modificación de tarifas; inspección, verificación y

vigilancia del estado físico; así como el pago de derechos por el uso de caminos y puentes recibidos en concesión, a fin de identificar las deficiencias, debilidades o áreas de oportunidad que permitan a la institución, de forma permanente, el mantenimiento y fortalecimiento del SCII, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULOS I, numeral 9, NORMA GENERAL QUINTA, SUPERVISIÓN Y MEJORA CONTINUA, PRINCIPIO 16, ELEMENTO DE CONTROL 16.03 y II, numeral 11, párrafo cuarto, incisos a), c), d) y g) del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2017-0-27100-15-0333-01-001
Resultado 2 - Acción 2017-2-06G1C-15-0333-01-001
Resultado 6 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-001
Resultado 6 - Acción 2017-1-09J0U-15-0333-01-001
Resultado 8 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-002
Resultado 8 - Acción 2017-1-09J0U-15-0333-01-002
Resultado 10 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-003
Resultado 11 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-004
Resultado 11 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-005
Resultado 11 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-006
Resultado 12 - Acción 2017-2-06G1C-15-0333-01-002
Resultado 12 - Acción 2017-2-06G1C-15-0333-01-003
Resultado 13 - Acción 2017-1-09J0U-15-0333-01-003
Resultado 14 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-007
Resultado 14 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-008
Resultado 14 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-009
Resultado 16 - Acción 2017-1-09J0U-15-0333-01-004
Resultado 16 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-010
Resultado 16 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-011
Resultado 17 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-012
Resultado 18 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-013
Resultado 18 - Acción 2017-0-09100-15-0333-01-014
Resultado 20 - Acción 2017-2-06G1C-15-0333-01-004
Resultado 20 - Acción 2017-1-09J0U-15-0333-01-005

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 18 observaciones, las cuales 4 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 14 restantes generaron: 25 Recomendaciones.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de evaluar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos para la gestión de las concesiones, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y el marco normativo en materia de control interno; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Con los resultados de la Auditoría practicada se constata que la Política del Estado mexicano relativa al manejo, explotación y aprovechamiento de concesiones en carreteras y puentes federales no cumple con sus objetivos y muestra carencias y omisiones que posibilitan la materialización de los riesgos asociados al incumplimiento de obligaciones, a la falta de cuidado y mantenimiento de los tramos y puentes concesionados, a la ocurrencia de actos contrarios a la integridad y a la legalidad, al daño patrimonial al erario público por no captarse los recursos económicos esperados, y a la conformación de condiciones contrarias al interés público manifiesto de que este instrumento impulse el desarrollo económico y genere bienestar a los usuarios de la red carretera concesionada.

Así tampoco, se garantiza que los componentes de esta Política del Estado mexicano son efectivos o eficientes para cumplir con los compromisos que derivan de las obligaciones contenidas en las concesiones y en los contratos y servicios asociados a las mismas, ni la obtención de los beneficios tangibles e intangibles esperados.

La situación en la que se operan las concesiones está afectada por vacíos de integridad ética, por falta de apego a la legalidad, por discrecionalidad en el ejercicio de las operaciones mandatadas, lo que genera y potencia circunstancias para la materialización de riesgos como daños al erario público, ocurrencia de accidentes en los tramos carreteros por condiciones físicas inadecuadas, posible quiebra financiera del FONADIN, y el debilitamiento constante del Estado de Derecho y de la integridad territorial, en términos de la afectación al principio constitucional de libre tránsito.

Por todo ello, la Auditoría Superior de la Federación considera necesario y recomienda que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes -en coordinación y colaboración con CAPUFE y BANOBRAS - lleve a cabo una revisión profunda y exhaustiva de todos los procesos que afectan directa e indirectamente el ejercicio de las funciones relacionadas con la operación de las concesiones de carreteras y puentes federales para que estos sean garantía efectiva de protección y de generación de beneficios para todos los habitantes del territorio nacional de

México. Esta revisión deberá enfocarse a la conformación de un marco de gestión que permita el cumplimiento de las leyes y sus reglamentos en condiciones de eficiencia, eficacia, economía y plena transparencia; contando con todos los controles y mecanismos de detección y mitigación de riesgos que resulten necesarios y pertinentes.

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, se determinó que el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno en la gestión de las concesiones, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública, que en 2017 comprendió un total de 75 títulos de concesión, tiene debilidades significativas, vacíos y omisiones que es necesario corregir, de las cuales, destacan por su importancia las siguientes:

La gestión de las concesiones de caminos y puentes realizada por la SCT, CAPUFE y BANOBRAS, en 2017, para el otorgamiento de modificaciones, así como la observancia del cumplimiento de obligaciones para los concesionarios que emanan de los títulos de concesión, careció de mecanismos de verificación y seguimiento durante su vigencia.

Lo anterior debido a que, si bien, la SCT cuenta con una metodología para el proceso de autorización de modificación de los títulos de concesión, no acreditó haber cumplido con los mecanismos de control para asegurar que se contaba con los elementos que avalaban su procedencia; asimismo, la metodología para determinar el porcentaje para el pago de la contraprestación fija anual establecida en los títulos de concesión, no incluyó los porcentajes aplicados en 12 títulos de concesión correspondientes al 1.0%, 0.1% y 0.000001%.

La SCT no acreditó contar con una metodología, política, lineamiento o documento análogo respecto de las solicitudes de operaciones de bursatilización de los ingresos derivados de la explotación de caminos y puentes concesionados.

Asimismo, se detectó la desactualización del manual de procedimientos de la DGDC de la SCT, ya que no incluye los procedimientos relacionados con el otorgamiento de las concesiones bajo el modelo de Asociación Público Privada (APP), con las incorporaciones y desincorporaciones de tramos carreteros en los títulos de concesión otorgados al FONADIN y a CAPUFE, y con la inspección, verificación y vigilancia del estado físico de las concesiones de caminos y puentes otorgadas a particulares, gobiernos estatales y CAPUFE.

Los manuales de procedimientos de BANOBRAS y CAPUFE se encuentran desactualizados, no incluyen las responsabilidades de control interno relacionadas con la gestión de las concesiones recibidas por la SCT, el establecimiento y solicitud de modificación de tarifas, la inspección, verificación y vigilancia de su estado físico, así como el pago de derechos por el uso de los caminos y puentes.

Adicionalmente, como parte del proceso de administración de riesgos, la SCT no identificó riesgos relacionados con la autorización de las concesiones y sus modificaciones sin cumplir con la normativa aplicable; la falta de supervisión del cumplimiento de las obligaciones a

cargo de los concesionarios; tarifas; el cobro de las contraprestaciones de los caminos y puentes concesionados sin autorización y sin la justificación del porcentaje para su determinación, así como con posibles actos de corrupción en la DGDC, entre otros.

La SCT carece de controles para verificar: el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios establecidas en los títulos de concesión, previo al otorgamiento de su modificación; que las concesionarias constituyan los fondos de reserva destinados a la conservación y mantenimiento; la consistencia metodológica de los estudios de demanda y factibilidad económica, que sirven de base para definir el esquema tarifario en los títulos de concesión; para llevar a cabo la aplicación de sanciones a los concesionarios que no cumplan con la calificación mínima de conservación del estado físico de los caminos y puentes concesionados; así como de sistemas informáticos que contribuyan al desarrollo automatizado de los procesos de la DGDC.

Además, se identificaron debilidades en los controles establecidos para la autorización de operaciones relacionadas con la bursatilización de los ingresos por la explotación de caminos y puentes concesionados, ya que no se lleva un control de las autorizadas, y con el análisis de los programas de conservación y mantenimiento presentados por los concesionarios, ya que se realiza de manera aleatoria, sin contar con una metodología.

El proceso de cobro de peaje realizado durante 2017, mediante sistemas de telepeaje contratados por CAPUFE, presentó deficiencias en su operación, ya que, no obstante que se realiza mediante un sistema electrónico de alta tecnología, existen depósitos pendientes de conciliar y de recibir en cuentas bancarias del FONADIN. Al 31 de diciembre de 2017, estos pagos pendientes ascendían a 1,141,525.7 miles de pesos, que incluyen 387,792.4 miles de pesos por peaje de ejercicios 2016 y anteriores, lo que denota la necesidad de replantear el actual esquema de interoperabilidad con la finalidad de evitar un mayor daño patrimonial y corregir el manejo inadecuado de los recursos.

Por su parte, BANOBRAS no contó con una evaluación de la liquidez a largo plazo del FONADIN para hacer frente a sus obligaciones por la emisión de PIC y CBIC, originados por el Decreto de rescate carretero de 1997, lo que genera incertidumbre sobre su capacidad para continuar garantizando los pagos. De materializarse esta situación, en el mediano plazo, generaría un desembolso de recursos extraordinarios no programados por 351,969.6 miles de pesos, en detrimento del erario público federal.

En opinión de la ASF, las debilidades de control interno identificadas evidencian la ausencia de supervisión hacia los concesionarios en todo lo relativo a la explotación y el aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Federación recibidos en concesión, y que en el ejercicio fiscal auditado comprendió un total de 75 títulos, así como fallas que no corresponden a situaciones individuales en algún título de concesión, sino a un desarreglo en el modelo de gestión de las concesiones desde su otorgamiento hasta el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones que establecen, además de la falta de coordinación interinstitucional, por lo que se concluye que el sistema de control interno en las entidades fiscalizadas, respecto de la gestión de los caminos y puentes concesionados, no es efectivo.

Las instituciones fiscalizadas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, llevaron a cabo las acciones de control necesarias para atender algunas de las observaciones determinadas, las cuales se pueden consultar en los resultados específicos del informe de auditoría. No obstante, para que su sistema de control interno sea efectivo, se requiere que las normas, los principios y los elementos establecidos en la normativa aplicable, se encuentren presentes y funcionando de forma integrada.

El hecho de que existan debilidades significativas en uno o más elementos de control, aumenta el riesgo de no alcanzar el objetivo principal de la gestión de los caminos y puentes concesionados, relativo a sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública, por lo tanto, la SCT no puede tener la seguridad razonable de que se cumpla dicho objetivo y las metas establecidas.

Es importante señalar que, en atención a los resultados presentados, el personal responsable de la operación de los procesos sujetos a revisión en las instituciones fiscalizadas tiene la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asume la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Marisela Alcántara Gómez

Mtro. José de Jesús Sosa López

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar e Identificar el marco normativo aplicable en materia de Control Interno; asimismo, identificar a los responsables de la aplicación y vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional y la Gobernanza Institucional en la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT (DGDC), de las unidades administrativas del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) y de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), responsables de los procesos sustantivos revisados.
2. Verificar que el ambiente de control, implementado en la DGDC de la SCT, BANOBRAS y CAPUFE, se estableció de conformidad con las disposiciones aplicables, a efecto de que exista un entorno y clima organizacional de respeto e integridad, una clara definición de responsabilidades, desagregación y delegación de funciones, y adecuadas prácticas de administración de recursos humanos.
3. Verificar la implementación de un proceso sistemático para la administración de riesgos en la DGDC, BANOBRAS y CAPUFE, que permita establecer el contexto, identificar, analizar, evaluar, atender, monitorear y comunicar los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.
4. Verificar la eficacia y eficiencia de los controles implementados para la mitigación de los riesgos identificados en los procesos relacionados con la gestión de las concesiones de caminos y puentes, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública.
5. Verificar que las tecnologías de información y comunicación que se utilizan para el registro y generación de información en los procesos relacionados con la gestión de las concesiones de caminos y puentes, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, son adecuados, con acceso ágil y sencillo; que existan controles generales de seguridad, planes de continuidad, acceso, aplicación y operación de la información procesada y almacenada, que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas.
6. Verificar que el sistema de control interno establezca mecanismos que aseguren que la información y comunicación relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación tanto al interior como al exterior son efectivos y que contribuyen al logro de las metas y objetivos institucionales.

7. Verificar que el Sistema de Control Interno Institucional se supervisa y mejora continuamente en la operación, y que se resuelven con oportunidad y diligencia las debilidades de control detectadas por los diversos órganos de fiscalización.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); la Dirección General Adjunta Fiduciaria (DGAF) y la Dirección General Adjunta de Banca e Inversión (DGABI) del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS); la Dirección de Infraestructura Carretera (DIC), la Dirección de Operación (DO), la Coordinación de Desarrollo, Análisis Estadístico y Política Tarifaria (CDAEPT) y la Subdirección de Finanzas (SF) de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE); y la Dirección General Adjunta de Control Operativo y Contabilidad (DGACOC) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (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: ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO II, numeral 4, párrafo segundo; TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 3, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 3.01, 3.02 y 3.04, PRINCIPIO 4, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 4.01 y 4.03, NORMA GENERAL SEGUNDA, ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS, PRINCIPIO 7, ELEMENTOS 7.01, 7.05, 7.07 y 8.01, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 10.01, 10.02, 10.07 y 10.09, y PRINCIPIO 12, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 12.01, NORMA GENERAL CUARTA, INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, PRINCIPIO 13, ELEMENTO DE CONTROL 13.02, NORMA GENERAL QUINTA, SUPERVISIÓN Y MEJORA CONTINUA, PRINCIPIO 16, ELEMENTO DE CONTROL 16.03 y CAPÍTULO II, numeral 11, párrafo cuarto, incisos a), c), d) y g); ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, ARTÍCULO TERCERO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, Sección I, numeral 47.1, fracción II; Normas de Información Financiera, NIF A-2, postulado básico de Negocio en marcha, párrafo 25; Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Carretero, numerales 7.4.1, párrafo tercero, 7.4.1.1, párrafo undécimo, 7.4.1.2 y 7.4.2, párrafo primero, 7.5.2.2.2, párrafo segundo, 7.5.2.2.1., párrafo primero y 7.5.3.1, séptimo párrafo; Manual de Procedimientos de la Dirección General de Desarrollo Carretero, procedimientos números: MP-214-PR03-P02, lineamientos de operación, numeral 3 y actividades 26 y 30, MP-214-PR03-P17, MP-214-PR02-P08, actividad 10, MP-214-PR03-P23, numeral 2 de los Lineamientos de

operación, MP-214-PR03-P15, actividades 03 y 05 y MP-214-PR03-P24, numeral 2 de los Lineamientos de operación y actividad 9; y Título de concesión otorgado a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos el 18 de marzo de 2003, condición sexta; Convenio modificadorio al contrato del Fideicomiso 1936, cláusula cuarta, inciso b); y Segundo convenio modificadorio del contrato de prestación de servicios FONADIN -CAPUFE, anexo 2, numeral 2.3.3, párrafos primero y sexto.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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