

**Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

**Proyectos de Prestación de Servicios y Asociaciones Público Privadas**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-09100-15-0361-2018

361-DE

***Criterios de Selección***

Montos y variaciones de recursos presupuestales y financieros, Relevancia de resultados y acciones emitidas de auditorías anteriores, Interés mediático o coyuntural, y Otros.

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera de los proyectos de asociación público privada y de prestación de servicios, para verificar que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y social se evaluaron y justificaron la conveniencia de operar los proyectos bajo la modalidad de asociación público privada, y que los procesos para su adjudicación y contratación se realizaron conforme a la ley que las rige; asimismo, que los gastos generados y los pagos de los proyectos de asociación público privada y de prestación de servicios se presupuestaron, adjudicaron, contrataron, justificaron, ejecutaron, pagaron, aplicaron, supervisaron, comprobaron y registraron presupuestaria y contablemente, conforme a las disposiciones legales y normativas.

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***

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	3,673,182.4
Muestra Auditada	3,673,182.4
Representatividad de la Muestra	100.0%

El universo de egresos, por 3,673,182.4 miles de pesos, correspondió a los pagos realizados en 2017 por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a los inversionistas proveedores de siete Proyectos para Prestación de Servicios por 3,340,429.5 miles de pesos y de dos proyectos de Asociación Público Privada por 332,752.9 miles de pesos, importes que se reportaron en la Cuenta Pública 2017. Se revisó el 100.0% de los egresos.

### **Antecedentes**

En la última década, el Gobierno Federal, por conducto de sus dependencias y entidades, ha realizado proyectos de infraestructura mediante esquemas de financiamiento que promueven la participación de inversionistas proveedores para realizar actividades que pueden comprender el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento, operación, prestación de servicios y, en su caso, explotación de carreteras federales, hospitales, centros de readaptación social y universidades, entre otros tipos de proyectos.

Actualmente se encuentran vigentes proyectos financiados por medio de tres tipos de esquemas que se detallan a continuación:

**A. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).** Esquema de contrato a largo plazo, suscrito entre el Gobierno Federal y el sector privado, en el cual el inversionista proveedor asume la responsabilidad del financiamiento del proyecto de infraestructura, cuyo fin es prestar un servicio al público.

La normativa aplicable a los proyectos PPS fue la siguiente:

- PPS
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento.
  - Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento.
  - Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios.
  - Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los proyectos para prestación de servicios.
  - Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
  - Metodología para la comparación de ofertas económicas en los procedimientos de contratación de los proyectos de prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las principales características de los PPS son:

- Las dependencias y entidades del Gobierno Federal, como instancias ejecutoras, son las responsables de prestar el servicio público y mantener su control.
- El inversionista proveedor presta sus servicios a la entidad contratante, no al público en general, mediante una relación contractual de largo plazo.
- La entidad contratante paga una contraprestación determinada por los servicios que recibe, lo cual debe estar prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y ser registrada como gasto corriente o de inversión, según corresponda, en la Cuenta Pública.
- Existen riesgos del proyecto para cada una de las partes, las cuales se aceptan de común acuerdo y se establecen en el contrato.
- Los servicios prestados por el inversionista proveedor deben permitir a las entidades o dependencias contratantes, el mejor cumplimiento de sus funciones y que dichos servicios correspondan a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales.
- Se debe demostrar, mediante un análisis costo y beneficio, que el valor social neto de los PPS será positivo y mayor, en comparación con la de un proyecto de referencia de inversión pública tradicional.
- El proyecto puede implicar una concesión por parte del Gobierno Federal, de acuerdo al tipo de proyecto (carreteras federales y hospitales).

Para 2017, la normativa que regulaba este tipo de esquema no se encontraba vigente.

**B. Proyectos de Asociación Público Privada (APP).** Esquema de colaboración contractual de largo plazo entre el Gobierno Federal y el sector privado, para la provisión de un servicio público. Bajo este esquema, el sector privado asume los riesgos relacionados con el proyecto y recibe un retorno financiero por la prestación del servicio.

El 16 de enero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Asociaciones Público Privadas, cuyo objeto es regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público privadas, así como para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y de innovación tecnológica.

De acuerdo con la información del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, existen los modelos de APP siguientes:

- **Diseño-Construcción:** En este modelo el Gobierno Federal contrata al sector privado para que éste diseñe y construya la infraestructura, de acuerdo con los requerimientos establecidos por el ejecutivo federal, y después de concluida la construcción, asuma la responsabilidad de la operación y el mantenimiento correspondiente.
- **Diseño-Construcción-Mantenimiento:** Este modelo es similar al diseño - construcción, con la diferencia de que el sector privado mantendrá la obra, y el Gobierno Federal será el responsable de la operación.
- **Diseño-Construcción-Operación:** En este tipo de modelo, el sector privado es el encargado de diseñar, construir y operar; la obra y una vez terminada, ésta se transfiere al sector público.

La Ley de Asociaciones Público Privadas establece que, para la contratación entre el sector público y el sector privado, cuando se requiera el uso de bienes públicos, se

otorguen las concesiones, autorizaciones y permisos que, en su caso, sean necesarias para la prestación de los servicios contratados.

La normativa aplicable a los proyectos de APP es la siguiente:

APP

- Ley de Asociaciones Público Privadas, y su Reglamento.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento.
- Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de Asociaciones Público Privadas, de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos para la elaboración y presentación del informe de ejecución y evaluación ex-post de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de Asociaciones Público Privadas de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de Asociación Público Privada.

Las principales características de los APP son:

- Distribución de los riesgos contractuales, técnicos, financieros y comerciales, entre el Gobierno Federal y el inversionista proveedor.
- Los pagos iniciales se realizan hasta que el Gobierno Federal recibe el servicio en las condiciones y calidad contratadas.
- Se espera una mejor calidad en el servicio, tecnología e innovación al contener incentivos y penas en los contratos.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debe mantener registros públicos de todas las obras y contratos suscritos mediante este esquema.

La Ley de Asociaciones Público Privadas regula la construcción de obras, así como las contrataciones de servicios, por lo que, para ese esquema de financiamiento no aplica la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, debido a que este esquema implica no sólo la prestación de un servicio, sino también la ejecución de la infraestructura para prestar dicho servicio.

Las diferencias entre los proyectos de obra pública y APP son las siguientes:

## DIFERENCIAS ENTRE UN PROYECTO DE OBRA PÚBLICA Y UN PROYECTO DE APP

Obra pública	APP
Implica la construcción de un proyecto de infraestructura a cambio de un pago inmediato por la obra. En este esquema el sector privado no se compromete a realizar el mantenimiento de dicho proyecto.	Implica una relación de largo plazo, en el que se prevé el diseño del proyecto, la construcción de la infraestructura, provisión del equipamiento, la operación y el mantenimiento del mismo.
El diseño del proyecto, la operación y el mantenimiento están a cargo del sector público.	El diseño del proyecto, la operación y el mantenimiento están a cargo del sector privado.
Generalmente el Gobierno Federal realiza pagos de anticipos para poder iniciar el proyecto.	El Gobierno Federal realiza pagos a partir de que el inversionista proveedor presta los servicios.
El Gobierno Federal asume el 100.0% de los riesgos.	Existe una distribución de los riesgos.
El contratista requiere financiamiento de corto plazo y no compromete capital de riesgo.	El desarrollador proporciona la inversión necesaria para el proyecto con capital y crédito; la cual recupera durante la vigencia del contrato.
Implica una erogación de recursos públicos en un corto plazo.	Implica una erogación de recursos públicos a largo plazo.
Las modificaciones al importe o plazo pactado en el contrato, en su conjunto o separadamente, no podrán exceder de 25.0% y, en su caso, si este porcentaje se excede y no modifica el objeto del contrato, se deberán presentar las justificaciones fundadas y explícitas.	Las modificaciones al importe del costo pactado en el contrato de la infraestructura, así como de los servicios durante el primer año de su prestación, en su conjunto, no podrán exceder el equivalente al 20.0%.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley de Asociaciones Público Privadas.

APP: Asociación Público Privada.

Con la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas (enero de 2012) se generó un esquema destinado específicamente para proporcionar al inversionista proveedor la certeza y seguridad jurídica para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura de largo plazo.

Los esquemas de APP comparten diversas similitudes con los contratos previstos en otros ordenamientos jurídicos (PPS y Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios); sin embargo, antes de la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas, no se contaba con un fundamento legal específico en el que se estableciera lo siguiente:

- La transmisión de riesgos relacionados con el proyecto.
- La distribución de las responsabilidades entre las partes.
- La modificación y prórroga de los plazos.
- Las reglas para solventar controversias mediante el arbitraje.
- La obligación de la dependencia o entidad de emitir las autorizaciones correspondientes, así como su análisis de rentabilidad social, viabilidad jurídica y técnica.
- La posibilidad de que los particulares presentaran propuestas a las entidades o dependencias, sin que éstas hubieran convocado algún concurso.

**C. Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios (CPS).** Esquema de contrato plurianual de largo plazo suscrito entre un inversionista proveedor, que se obliga a proveer un conjunto de elementos físicos, materiales, tecnológicos y de ciertos servicios auxiliares, a cambio de una contraprestación del Gobierno Federal, que le permitirá cumplir con sus funciones encomendadas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La normativa aplicable de los proyectos CPS es la siguiente:

- CPS
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento.
  - Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento.

Las principales características de los CPS son:

- Los contratos pueden ser de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios.
- Su contratación debe representar ventajas económicas o condiciones más favorables respecto de otros esquemas.
- Requieren de autorización de la SHCP.
- Deberán informarse a la Secretaría de la Función Pública.
- Se deberán prever los compromisos plurianuales de gasto en un apartado específico del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Los pagos se considerarán como gasto corriente.
- Cuando los activos sean propiedad del inversionista proveedor o de un tercero, se podrá convenir en el contrato su adquisición, el cual se considerará gasto de inversión.
- En ningún caso el contrato tendrá por objeto principal la adquisición forzosa de activos con los que se prestarán los servicios de largo plazo.

El contrato plurianual es el antecedente de los PPS y APP.

Existen 37 proyectos contratados por el Gobierno Federal de 2005 a 2017, con vigencia de 10 y hasta 30 años, bajo los esquemas descritos, por diversas dependencias y entidades como se señala a continuación:

PROYECTOS DE INVERSIÓN CONTRATADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL DE 2005 A DICIEMBRE DE 2017

Esquema	Entidad del Gobierno Federal	Proyecto	
Proyectos de participación público-privado	Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	7 tramos carreteros
		Secretaría de Salud (SS)	3 Hospitales Regionales de Alta Especialidad
		Secretaría de Educación Pública (SEP)	1 Universidad
	Proyectos de Asociación Público Privada (APP)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	7 tramos carreteros
		Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	4 Hospitales
		Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	4 Hospitales Generales 1 Clínica
		Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. (BIRMEX)	1 Laboratorio
		Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	1 Centro Penitenciario Federal
	Contratos Plurianuales de Servicios (CPS)	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	8 Centros Penitenciarios Federales
	<b>Total</b>		<b>37 Proyectos de inversión</b>

FUENTE: Presupuesto de Egresos de Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 y contratos plurianuales de prestación de servicios.

De los 37 proyectos mencionados, la Auditoría Superior de la Federación, durante el periodo de 2008 a 2016, realizó 14 revisiones, de las cuales siete fueron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuatro a la Secretaría de Salud (SS), una al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una a la Secretaría de Educación Pública y una a la SHCP, como se muestra a continuación:

AUDITORÍAS REALIZADAS POR LA ASF A LOS PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA  
DE 2008 A 2016

	Cuenta Pública	Núm.	Título	Dependencia/ Entidad
1	2008	344	Proyecto para Prestación de Servicios, Tramo Irapuato-La Piedad	SCT
2		361	Proyecto PPS "Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío"	SS
3		365	Proyecto PPS "Tramo Carretero Querétaro-Irapuato"	SCT
4		461	Hospital Regional de Alta Especialidad en el Municipio de Ciudad Victoria en el Estado de Tamaulipas	SS
5	2009	504	Proyectos de Prestación de Servicios de Infraestructura Carretera	SCT
6	2010	1089	Proyectos de Prestación de Servicios Carreteros	SCT
7		1113	Proyecto para Prestación de Servicios del Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca y Unidad de Apoyo, en el Estado de México	SS
8	2013	411	Pagos de Compromisos Pactados del PPS Tramo Carretero Querétaro-Irapuato	SCT
9	2014	160	Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar"	SS
10		382	Pagos de Compromisos Pactados del PPS Tramo Carretero Irapuato-La Piedad	SCT
11		383	Pagos de Compromisos Pactados del PPS Tramo Carretero Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	SCT
12	2015	148	Esquema de Financiamiento del Nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí	SEP
13		56	Impacto de las Asociaciones Público-Privadas sobre las Finanzas Públicas	SHCP
14	2016	236	Construcción y Operación de Unidades Médicas del ISSSTE en la Modalidad de Asociación Pública Privada	ISSSTE

FUENTE: Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas, 2008, 2009, 2010, 2013, 2015 y 2016.

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

SS: Secretaría de Salud.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En esas auditorías se emitieron 45 acciones: 37 recomendaciones, 7 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 1 Solicitud de Aclaración; de las irregularidades observadas se destacan las siguientes:

- No se obtuvieron las autorizaciones, como derecho de vía y las correspondientes del Instituto Nacional de Antropología e Historia, antes de los trabajos de inicio de actividades en los tramos carreteros.
- No se incluyó en la Cuenta Pública la información del inversionista privado, los pagos futuros, el inventario detallado, así como tampoco se conciliaron los registros internos.
- Los compromisos de pago de los contratos de PPS no se reconocen como deuda pública.
- No se incluyeron en los Criterios Generales de Política Económica los riesgos fiscales que deriven de contratos de APP y proyectos equiparables.
- Los manuales de organización de las dependencias no reconocen actividades de administración y seguimiento de las obligaciones contractuales de los PPS.
- La SHCP no realiza actividades de seguimiento y evaluación de la rentabilidad social y solvencia económica del inversionista proveedor, una vez autorizados los PPS, ya que no se establecen de forma específica en sus manuales de organización y de procedimientos.



- Se realizaron modificaciones a los proyectos originales, subejercicios y actas de entrega recepción, sin firmas de los responsables.
- Se efectuaron pagos a pesar del incumplimiento del contrato.

Desde 2005, la SCT contrató la prestación de servicios de largo plazo para la provisión del servicio de disponibilidad de las carreteras de jurisdicción federal, que refiere a la conservación, modernización, mantenimiento, rehabilitación, reconstrucción y operación de los tramos carreteros, esto mediante los esquemas de financiamiento PPS y APP. Al 31 de diciembre de 2017, esa dependencia tenía 14 proyectos contratados: 7 PPS y 7 APP.

El objeto de esta auditoría es la revisión de los siete contratos de PPS y los siete contratos de APP suscritos por la SCT en el periodo de 2005 a 2016.

Los resultados de este informe se presentan de la forma siguiente:

- Resultados números del 1 al 5 referente a los siete contratos de PPS.
- Resultados números del 6 al 10 a los siete contratos de APP.
- Resultados números 11 y 14 que refieren a los siete PPS y siete APP, de forma conjunta.
- Resultados números 12 y 13 con situaciones específicas de tres contratos (dos de PPS y uno de APP).

### **Resultados**

#### **1. Autorización de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)**

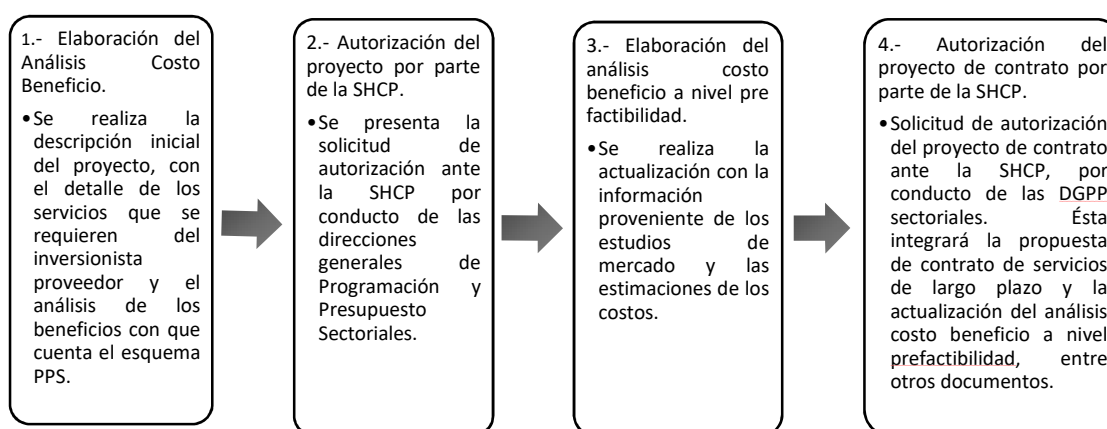
##### **Marco Normativo de los PPS**

1. Mediante el “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios”, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), publicado el 9 de abril de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, se establecieron las disposiciones para:
  - i) La obtención de la autorización de la SHCP.
  - ii) La forma de efectuar los pagos de los contratos suscritos.
  - iii) La realización del análisis costo beneficio de los proyectos conforme a los Lineamientos para la elaboración de análisis costo y beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).
  - iv) El procedimiento de autorización de los PPS.
  - v) La especificación de que los pagos se registraran como gasto corriente o de inversión.
2. Ese ordenamiento es considerado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, como normativa que regula la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control, de la prestación de servicios.
3. Los PPS también se encuentran regulados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, específicamente en sus artículos 32, 41 y 50, en los cuales se establecen la previsión de los compromisos plurianuales de gasto; que este tipo de contratos deberán estar comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y

la posibilidad de suscribir contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal; asimismo, en los artículos 35 al 41 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establecieron los requisitos que deberán cumplir los PPS, a efecto de poder ser considerados como tales y recibir recursos públicos federales.

El procedimiento de autorización de los PPS de conformidad con el título VI “Del procedimiento de autorización de proyectos para prestación de servicios” de las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios fue el siguiente:

#### PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN DE LOS PPS DE TRAMOS CARRETEROS



FUENTE: Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios.

PPS: Proyectos para Prestación de Servicios.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

DGPP: Dirección General de Programación y Presupuesto.

#### Cumplimiento del Marco Normativo para la Autorización de los PPS Carreteros

En el periodo de 2005 a 2010, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) suscribió con inversionistas proveedores siete contratos de servicios de largo plazo, denominados Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) para operar, mantener, modernizar la carretera existente, ampliación y, en su caso, diseño y construcción, así como operar, conservar y mantener la carretera, con las características siguientes:

## CARACTERÍSTICAS DE LOS PPS DE TRAMOS CARRETEROS

Tramo	Entidad federativa	Contrato		Longitud (km)	Descripción del Proyecto
		Fecha	Vigencia (años)		
Libre Peaje Irapuato-La Piedad	Guanajuato	12-09-05	20	148.6	Reconstrucción de 48 km de 4 carriles de la carretera, rehabilitación de 12 km, reconstrucción de 15 km del cuerpo existente y construcción de un cuerpo nuevo de 2 carriles, así como conservación, operación y mantenimiento.
Querétaro-Irapuato	Querétaro y Guanajuato	21-06-06	20	185.5	Uniformar la sección a 22 m de ancho, con 4 carriles de 3.5 m, 2 por sentido, acotamientos de 2.5 m e incluirá ampliaciones de los subtramos de 7, 10 y 12 m de ancho de corona, reconstrucción de la infraestructura y reforzamiento de estructuras y alcantarillas y el mantenimiento anual.
Nueva Italia-Apatzingán	Michoacán	05-10-07	20	57.8	Ampliación de la carretera existente a 22 y 28 m, rehabilitación de la superficie de rodamiento actual, reforzamiento de estructuras, puentes y alcantarillas, construcción de: 9 entronques a desnivel, 3 pasos a desnivel, 4 pasos inferiores vehiculares, 10 pasos peatonales con rampa, 6 ampliaciones de puentes, 3 puentes nuevos, 4 retornos a nivel y 32 paraderos, así como la operación, mantenimiento y conservación.
Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	Puebla	07-08-07	30	84.7	Operar, mantener y conservar el tramo carretero, prestación del servicio de capacidad carretera y realizar la reversión del tramo incluyendo los bienes afectos al mismo.
Tapachula-Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo	Chiapas	05-03-09	18	46.5	Ampliación de la carretera existente a 22 y 12 m, rehabilitación de la superficie mediante el reforzamiento de estructuras, puentes y alcantarillas, construcción de 12 entronques a desnivel y 2 libramientos, construcción de: 16 pasos a desnivel, 10 pasos inferiores, 10 pasos peatonales con rampa, 3 ampliaciones de puentes, 4 retornos a nivel y 60 paraderos como mínimo, así como el mantenimiento y conservación de la carretera.
Libre Peaje/Cuota Rioverde-Ciudad Valles	San Luis Potosí	08-08-07	20	226.1	Operar, mantener, diseñar, modernizar y ampliar los tramos 1 y 3, construir el tramo 2 de la carretera y operar, mantener y conservar la vía concesionada.
Mitla-Entronque Tehuantepec II	Oaxaca	25-05-10	20	169.2	Diseñar, modernizar y ampliar la carretera existente; diseñar y construir el tramo 2, y operar, mantener y conservar la vía concesionada.

FUENTE: Contratos de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) suscritos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del periodo de 2005 a 2010.

km: Kilómetros.

m: Metros.

A fin de verificar el cumplimiento del título VI “Del procedimiento de autorización de proyectos para prestación de servicios” de las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, se revisaron los oficios de solicitud de autorización de dichos proyectos, los análisis costo beneficio presentados por la SCT a la SHCP con sus anexos, los

oficios de las unidades de Inversiones (UI) y de Política y Control Presupuestario (UPCP) dependientes de la SHCP, mediante los cuales emitieron su opinión favorable para la realización de los PPS; la justificación de los proyectos con los documentos que acreditaron que la SCT efectuó el procedimiento de autorización para los siete PPS carreteros vigentes al 31 de diciembre de 2017, como se muestra a continuación:

CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE AUTORIZACIÓN DE LOS PPS DE TRAMOS CARRETEROS

	Solicitud					Autorización		Autorización de la DGPP
	i.	ii.	iii.	iv.	v.	Opinión		
Tramos carreteros	Descripción	Justificación	Opinión de sus áreas jurídicas y presupuestarias	Análisis costo y beneficio	Elementos del contrato	UPCP	UI	
Irapuato-La Piedad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Querétaro-Irapuato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nueva Italia-Apatzingán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tapachula-Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rioverde-Ciudad Valles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mitla-Entronque Tehuantepec II	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

FUENTE: Solicitudes y oficios proporcionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PPS: Proyectos para Prestación de Servicios.

UPCP: Unidad de Política y Control Presupuestario.

UI: Unidad de Inversiones.

DGPP: Dirección General de Programación y Presupuesto.

✓ Cumple

Con el análisis de las solicitudes presentadas por la SCT a la SHCP para su autorización de los PPS referidos, y, los documentos anexos a ésta, se constató lo siguiente:

- i. La descripción de los proyectos para prestación de servicios.
- ii. En la justificación de los proyectos se especificó que seis de ellos forman parte del programa sectorial de comunicaciones y transportes de 2001-2006 y uno del programa referido del periodo 2007-2012.
- iii. Las solicitudes presentaron los oficios con la opinión favorable, emitidos por los titulares de las direcciones generales de Asuntos Jurídicos, y de Programación, Organización y Presupuesto, de la SCT.
- iv. En los siete análisis costo beneficio elaborados por la SCT, se presentó el comparativo de los costos del proyecto PPS con los costos del proyecto de referencia<sup>1</sup> y se determinó que los beneficios económicos generados por los siete PPS son mayores, en un rango de 5.9% a 15.0%.
- v. Para cada proyecto PPS se presentó, entre otros, la descripción de los servicios, la duración del contrato y los riesgos que asumiría la SCT.

<sup>1</sup> Elaboración hipotética de un proyecto de inversión que se utiliza para compararlo contra un proyecto para prestación de servicios.

- vi. La UI y la UPCP, adscritas a la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, emitieron los oficios con la opinión favorable para cada uno de los proyectos PPS.

Por lo anterior, la Dirección General de Programación y Presupuesto, adscrita a la Subsecretaría de Egresos de la SHCP comunicó a la SCT sobre las resoluciones favorables para continuar con el proceso de contratación de los PPS.

En conclusión:

La SCT cumplió con los requisitos para la autorización de los siete proyectos PPS carreteros para la operación, mantenimiento, modernización de las carreteras existentes, así como operar, conservar y mantener las carreteras y, en su caso, construcción, de conformidad con la normativa vigente en el periodo revisado.

## **2. Proceso de contratación de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)**

El Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, en sus artículos 29 y 30, señala que el procedimiento para la contratación de servicios de largo plazo debería efectuarse de acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, y el contrato se adjudicaría a la propuesta que presentara la oferta económica de menor cuantía y fuera solvente.

Para la contratación de los servicios de construcción, modernización, operación, conservación y mantenimiento de los siete tramos carreteros libres de peaje de jurisdicción federal, y en cumplimiento de los artículos 6 y 7 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó la concesión mediante un proceso de licitación pública internacional, para que posteriormente se realizara la contratación de servicios de largo plazo mediante un procedimiento de adjudicación directa, a favor del Titular de la Concesión, en virtud del derecho exclusivo que adquiere el propio concesionario durante la vigencia de la concesión, al amparo del artículo 41, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Los PPS presentaron un esquema híbrido que implicó el otorgamiento de una concesión tradicional y la utilización simultánea de un proyecto de contrato para realizar la construcción, explotación, operación, mantenimiento, modernización y conservación de una carretera.

La SCT concesionó y suscribió siete contratos de PPS en el periodo de 2005 a 2010, como se muestra a continuación:

CONCESIÓN Y CONTRATACIÓN DE LOS PPS DE TRAMOS CARRETEROS

Tramos carreteros	Número de licitación	de	Fecha concesión	Contrato	
				Número	Fecha
Irapuato-La Piedad	00009076-006-04		12-09-05	SCT-PPS-01-05/24	12-09-05
Querétaro-Irapuato	00009076-001-06		21-06-06	SCT-PPS-02-06/25	21-06-06
Nueva Italia-Apatzingán	00009076-008-06		05-10-07	SCT-PPS-06-07/27	05-10-07
Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	00009076-003-06		19-07-07	SCT-PPS-04-07/37	07-08-07
Tapachula-Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo	00009076-002-06		28-11-06	SCT-PPS-03-06/25	28-11-06
Rioverde-Ciudad Valles	00009076-005-06		08-08-07	SCT-PPS-05-07/27	08-08-07
Mitla-Entronque Tehuantepec II	00009076-002-07		27-05-10	SCT-PPS-08-10/30	27-05-10

FUENTE: Títulos de concesión y contratos de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).

En conclusión:

Se constató que la SCT cumplió con los artículos 6 y 7 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, y 41, fracción I, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, (normativa vigente en el periodo revisado) al efectuar la licitación pública internacional de las siete concesiones de los tramos carreteros y, posteriormente, la suscripción de igual número de contratos de PPS.

### 3. Cumplimiento de las Obligaciones de los Contratos de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)

#### Modificaciones a los contratos de los PPS

De conformidad con el artículo 52 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las dependencias y entidades podrán, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y explícitas, acordar el incremento del monto del contrato o de los servicios solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, siempre que éstas no rebasen, en conjunto, el 20.0% del monto o cantidad de los conceptos o volúmenes.

A efecto de restablecer las condiciones económicas, técnicas y operativas bajo las cuales fueron adjudicados originalmente los contratos de PPS de los siete tramos carreteros, la SCT suscribió los convenios modificatorios siguientes:

## CONVENIOS MODIFICATORIOS DE LOS CONTRATOS DE LOS PPS DE TRAMOS CARRETEROS

Tramo carretero	Fecha	Descripción
Irapuato-La Piedad	14/04/09	1.- Se modificó el Título de Concesión (reducción del tramo a 73.520 km), los Requerimientos de Capacidad; el Modelo Financiero, y el Mecanismo de Pago.
Querétaro-Irapuato	23/06/11	1.- Se modificó el Programa de Desarrollo de Capacidad Carretera; los Requerimientos de Capacidad; el Modelo Financiero, y el Mecanismo de Pago.
	30/04/12	2.- Se estableció un límite máximo que refleja el incremento extraordinario de tránsito y sobrepeso vehicular, por lo tanto, se modificó el Mecanismo de Pago y el Modelo Financiero.
Nueva Italia-Apatzingán	28/11/12	1.- Se modificó el calendario de pago trimestral; el mecanismo de pago; los Requerimientos de Capacidad, y el Modelo Financiero. Las modificaciones no tuvieron impacto alguno sobre el presupuesto asignado originalmente al contrato.
Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	29/10/13	1.- Se reconoció y se pagó el incremento extraordinario de insumos que se presentaron de 2008 al 31 de diciembre de 2012.
	30/11/15	2.- Modificación al anexo de Requerimientos de capacidad y de Mecanismo de Pago, debido a desacuerdos en la deducción correspondiente.
	11/12/15	3.- Se reconoció la existencia de alzas extraordinarias de insumos de 2012 y 2013, y se autorizó el pago del incremento extraordinario.
Tapachula-Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo	17/07/12	1.- Se modificó el calendario de pago trimestral; los Requerimientos de Capacidad, y el Modelo Financiero.
Rioverde-Ciudad Valles	09/06/11	1.- Se modificó el Modelo Financiero; los Requerimientos Técnicos, y el Mecanismo de Pago.
	26/08/14	2.- Se modificaron los Requerimientos Técnicos; el Mecanismo de Pago; el Modelo Financiero, y el Título de Concesión; con lo que el inversionista proveedor.
	25/09/15	3.- Se reconoció realizar el pago por el incremento de insumos en una sola exhibición.
Mitla-Entronque Tehuantepec II	--	No se han efectuado modificaciones al contrato.

FUENTE: Convenios modificatorios de los contratos de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).

km: Kilómetros.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

Las modificaciones de los contratos fueron por requerimientos de capacidad como: tiempos de entrega y respuesta; ponderaciones de los criterios mínimos de desempeño; procedimientos de verificación de calidad; corrección de deficiencias; así como la autorización de pagos extraordinarios por el incremento en los insumos, entre otros motivos, por los cuales, el modelo financiero y el mecanismo de pago fueron modificados.

Conviene mencionar que los contratos de PPS no establecen un valor de contrato, para determinar directamente si los incrementos rebasan, en su conjunto, el 20.0% de su valor, debido que los contratos no refieren ningún importe, sino sólo se hace mención al pago de la contraprestación cuyos supuestos para el pago pueden variar dependiendo del tránsito vehicular y el incremento anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

De un tramo carretero se estableció un límite máximo al pago que realizaría la SCT, por la tendencia incremental del aforo del tramo.

## Cumplimiento de Obligaciones de los PPS

En los contratos de los PPS verificados, suscritos en 2005, 2006, 2007, 2009 y 2010, entre la SCT y los inversionistas proveedores, de los concursos de licitación para el diseño, construcción, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros, se establecieron las obligaciones contractuales para ambas partes, por lo que a fin de verificar su cumplimiento se revisaron los oficios de autorización de pago emitidos por la SCT a los Centros SCT, las facturas de los inversionistas proveedores de diciembre de 2016 a diciembre de 2017; los contratos de financiamiento; los programas de desarrollo de capacidad carretera y/o de disponibilidad; los reportes de medición de tránsito, y las fianzas de cumplimiento y seguros, con los resultados siguientes:

### CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES DE LOS PROYECTOS PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Concepto	Descripción
Facturación y pago	De seis Proyectos PPS, se realizaron pagos trimestrales de diciembre 2016 a noviembre 2017. De un Proyecto PPS, se realizaron pagos trimestrales de octubre 2016 a septiembre de 2017.
Financiamiento (Vigente)	Los inversionistas proveedores suscribieron contratos de financiamiento, vigentes al 31 de diciembre de 2017.
Operación, Mantenimiento y Conservación	Programas de operación, mantenimiento y conservación presentados a la SCT el 1 de diciembre de 2016.
Medición del tránsito	Reportes diarios de medición de tránsito
Garantía de cumplimiento del contrato	Vigentes al 31 de diciembre de 2017.
Seguro de responsabilidad civil	Vigentes al 31 de diciembre de 2017.

FUENTE: Contratos de financiamiento, programas de desarrollo de capacidad carretera y/o de disponibilidad, reportes de medición de tránsito, fianzas de cumplimiento y seguros, proporcionados por Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En conclusión:

- Los contratos de los proyectos de seis PPS, han tenido convenios modificatorios, respecto a los requerimientos de capacidad, motivo por el cual los modelos financieros y los mecanismos de pago fueron modificados, en tanto, que un contrato PPS no ha tenido modificaciones.
- Durante 2017, la SCT y los inversionistas proveedores de los siete contratos de los PPS cumplieron con los compromisos vigentes en ese ejercicio.

#### 4. Pago de las Obligaciones del Servicio de los Contratos de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)

En la Cuenta Pública de 2017, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) reportó que pagó 3,340,417.9 miles de pesos por los servicios de los siete contratos de PPS suscritos con los inversionistas proveedores de igual número de tramos carreteros.

De conformidad con los siete contratos de PPS, la SCT se obliga a pagar al concesionario los servicios dentro de los 45 días posteriores a partir de la fecha de recepción de la factura, misma que debe corresponder al pago integrado del pago trimestral del periodo vencido por los servicios prestados por los inversionistas proveedores.



Con el fin de verificar el cumplimiento de los contratos de los PPS, se revisaron las facturas, las Cuentas por Liquidar Certificadas y los Resúmenes de pago neto trimestral de los meses de marzo a diciembre de 2017, y se comprobó que los pagos efectuados por la SCT, durante 2017, correspondieron a los servicios prestados en seis de los tramos del periodo de diciembre de 2016 a noviembre de 2017, y en uno, de octubre de 2016 a diciembre de 2017.

Con la revisión se constató que:

- En seis PPS, la SCT pagó a los inversionistas proveedores los servicios en los plazos establecidos en los contratos; en el caso de un PPS, los pagos se realizaron 54 días posteriores al periodo establecido en el contrato, correspondiente al servicio prestado de julio a octubre de 2017, los pagos se realizaron mediante adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) el 21 de febrero de 2018, con cargo en los recursos del ciclo 2017.
- Las facturas del primer trimestre, de dos proyectos PPS, incluyeron el pago de intereses moratorios por 7,028.6 miles de pesos (el análisis detallado se realiza en el resultado núm. 12).

Con la revisión de las Cuentas por Liquidar Certificadas se constató que los pagos se realizaron trimestralmente con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, autorizados a la Dirección de Desarrollo Carretero de la SCT, por concepto de gasto 33902 proyectos para prestación de servicios, del capítulo de gasto 3000 "Servicios generales", programa G 003 "Supervisión, regulación, inspección, verificación y servicios administrativos de construcción y conservación de carreteras", de conformidad con los artículos 50 y 52 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### **Reporte en Cuenta Pública 2017**

A partir de 2008, en el "Gasto por Categoría Programática" de la SCT, reportado en la Cuenta Pública 2017, se registraron las erogaciones por concepto de pago de las obligaciones de los contratos de los PPS; el monto acumulado ascendió a 18,295,045.7 miles de pesos y un valor ejercido en ese año de los siete contratos de PPS por 3,340,417.9 miles de pesos, monto menor en 11.6 miles de pesos, respecto de la documentación soporte revisada de los pagos realizados en ese ejercicio por 3,340,429.5 miles de pesos.

La SCT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias mediante, la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopista, la cual aclaró que el importe de las facturas y estimaciones es el correcto y se realizará lo siguiente:

*"Para la Cuenta Pública 2018, el llenado del formato en el Sistema Integral de Información (SIIWEB), se realiza a principios del mes de marzo de 2019, en la celda correspondiente a Acumulados 2017, y en la parte inferior denominado Notas, se hará*

*la aclaración ..., dicha corrección se verá reflejado en el acumulado de la Cuenta Pública 2018.”*

*“Las acciones a desarrollar por esta Dirección General de Desarrollo Carretero, para evitar e incurrir en errores futuros de las cifras presentadas para la Cuenta Pública será:*

- a) La Dirección General de Desarrollo Carretero a principios del mes de enero de cada ejercicio, solicitará al Representante designado para cada PPS los importes del ejercicio inmediato anterior, anexando el soporte documental que avalen las cifras reportadas por esté.*
- b) La Dirección General de Desarrollo Carretero, llevará acabo para cada ejercicio la conciliación de cifras junto con el Representante designado para cada PPS, dichas cifras serán presentadas en las Cuentas Públicas futuras, con lo que se evitará incurrir en errores.*
- c) Con estas acciones y medidas se presentarán cifras reales en las Cuentas Públicas futuras.”*

Con lo anterior se solventa lo observado.

A fin de verificar el registro contable de las erogaciones, se revisaron los auxiliares contables y se comprobó que los pagos por servicios por 3,340,429.5 miles de pesos, se registraron para cada unidad responsable, en la cuenta 21121 “Proveedores por pagar a CP” y abono en la cuenta 51331 “Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos y Otros Servicios”, de conformidad con el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal.

En conclusión:

- En un PPS la SCT pagó los servicios 54 días después del periodo establecido en el contrato.
- En 2017, el valor ejercido reportado en la Cuenta Pública de los siete contratos de PPS fue de 3,340,417.9 miles de pesos, monto menor en 11.6 miles de pesos, respecto de la documentación soporte de los pagos realizados en ese ejercicio por 3,340,429.5 miles de pesos.

Con motivo de la revisión y por intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la SCT informó que la diferencia se verá corregida en el acumulado de la Cuenta Pública 2018; además, la Dirección General de Desarrollo Carretero desarrollará acciones para evitar situaciones similares en las cifras presentadas para las Cuentas Públicas posteriores, con lo que se solventa lo observado.

- Se comprobó que los 3,340,429.5 miles de pesos se registraron para cada unidad responsable de los PPS, en la cuenta 21121 “Proveedores por pagar a CP” y abono en la cuenta 51331 “Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos y Otros Servicios”, de conformidad con el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal; además, se reportaron en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional–Programática de la Cuenta Pública 2017, de la SCT.

## **5. Supervisión de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)**

En los títulos de concesión de cada uno de los PPS se incorporó el concepto de “Inspección y Vigilancia” o bien “Inspección, Verificación y Vigilancia” a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en cada uno de los Títulos de Concesión otorgados para los tramos carreteros bajo esquema PPS.

Para ello, la SCT podrá requerir a los inversionistas proveedores informes que le permitan conocer la forma para realizar la operación, conservación y mantenimiento de las carreteras, y si están acordes con los contratos de los PPS, con el fin de asegurar el cumplimiento de los requerimientos de capacidad y de las condiciones establecidas en las concesiones de los tramos carreteros, y efectuar las visitas de inspección pertinentes; a su vez los inversionistas proveedores están obligados a proporcionar toda la información y a permitir el acceso a los inspectores designados por la SCT.

La SCT también podrá autorizar a terceros para que realicen verificaciones con objeto de constatar el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en los títulos de concesión, incluyendo, en su caso, el monto de los ingresos por la explotación de los tramos carreteros, estado de las instalaciones, la operación, mantenimiento y conservación de los tramos carreteros.

En los anexos de los contratos de PPS se establece que el inversionista proveedor deberá entregar mensualmente al representante designado de la SCT, un informe que contenga las actividades realizadas en el mes y un informe anual.

En 2017, la SCT ejerció sus facultades de inspección y verificación, mediante un tercero, para lo cual suscribió seis contratos para los tramos carreteros del esquema PPS revisados, consistentes en el seguimiento y supervisión de las condiciones de los títulos de concesión y de los contratos de los PPS.

Con oficio del 2 de enero de 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizó la inversión correspondiente de los trabajos objeto de los contratos de supervisión de los tramos carreteros PPS para ese ejercicio, por lo que la SCT pagó, con recursos presupuestales, cinco contratos de supervisión con cargo en la partida de gasto 62905 “otros servicios relacionados con obras públicas”.

El pago de un contrato de supervisión se realizó con recursos del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), debido a que la SCT y el BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, de manera conjunta y de conformidad con sus respectivas atribuciones, formalizaron en 2009 el Convenio de Aportación Financiera (CAF), para apoyar a diversos proyectos de infraestructura para la contratación de estudios, proyectos ejecutivos, así como supervisión y seguimiento al cumplimiento de obligaciones establecidas en los correspondientes títulos de concesión, recursos utilizados principalmente para hacer frente a gastos que no fueron considerados dentro del modelo financiero del proyecto.

Las empresas supervisoras contratadas presentaron un informe mensual a la SCT de la supervisión realizada a los Programas de Operación, Mantenimiento y Conservación Trimestral y Anual, de cada contrato de PPS, y de las inspecciones físicas a terracerías, pavimento, estructura, señalamientos, equipos de medición, sistemas de auxilio y limpieza a los mismos, en cumplimiento de los contratos de supervisión de los PPS.

En 2017, la SCT, en el ejercicio de sus facultades de inspección y verificación, realizó pagos por 29,558.4 miles de pesos a terceros por los servicios establecidos en los contratos de supervisión, consistentes en seguimiento e inspección de las condiciones de los títulos de concesión y de los contratos de los PPS.

Con la revisión de los pagos realizados por la SCT a las empresas supervisoras, se constató lo siguiente:

- Desfases en los pagos efectuados por la SCT a terceros, por los servicios establecidos en los contratos de supervisión de 1 a 141 días, sin que las empresas supervisoras solicitaran el pago de intereses moratorios.

Si bien la SCT cumplió con la obligación de los pagos por los servicios, no los realizó con oportunidad, situación que podría causar el pago de gastos financieros por incumplimiento con la cláusula quinta de los contratos de servicios.

- Se consultaron las facturas en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, y se comprobó que los datos de las facturas emitidas fueron correctos.
- La SCT realizó el pago de 29,558.4 miles de pesos por concepto de la supervisión con cargo en el programa K033 "Estudios y Proyectos para la construcción, ampliación, modernización, conservación y operación de infraestructura de comunicaciones y transporte" partida presupuestal 62905 "Otros servicios relacionados con obras públicas".

A fin de verificar el registro contable del pago de la supervisión por 29,558.4 miles de pesos se revisaron las pólizas, y se constató que la unidad responsable registró las erogaciones con cargo en la cuenta 21121 "Proveedores por pagar a CP" y abono en la cuenta 51331 "Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos y Otros Servicios", de conformidad con el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal.

En el reporte "Gasto por Categoría Programática" de la SCT, Cuenta Pública 2017, se reportó un presupuesto ejercido de 688,910.3 miles de pesos, importe que incluyó los 29,558.4 miles de pesos de los pagos por la supervisión de los contratos de los PPS y se registraron como gasto de inversión con cargo en el programa K033 "Estudios y Proyectos para la construcción, ampliación, modernización, conservación y operación de infraestructura de comunicaciones y transportes".

En conclusión:

- Se constató que la SCT supervisa el cumplimiento de los PPS mediante un tercero, el cual revisa los informes de los Programas de Operación, Mantenimiento y Conservación Trimestral y Anual, y realiza las inspecciones físicas a terracerías, pavimento, estructura, señalamientos, equipos de medición, sistemas de auxilio y limpieza a los mismos.
- La SCT suscribió seis contratos de supervisión para los tramos carreteros del esquema PPS.
- Los pagos realizados por la SCT por 29,558.4 miles de pesos, por concepto de supervisión de los siete PPS tuvieron desfases en un rango de 1 a 141 días, sin que las empresas supervisoras solicitaran el pago de intereses moratorios.

2017-0-09100-15-0361-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realice los pagos de los servicios de supervisión de los seis contratos de supervisión de los Proyectos para Prestación de Servicios de los tramos carreteros, en un plazo no mayor al establecido en los contratos, una vez recibida la factura, a fin de dar cumplimiento a los contratos de servicios relacionados con la obra pública para la supervisión de los tramos carreteros.

## **6. Autorización de los Proyectos de Asociación Público Privada (APP)**

Los proyectos de Asociación Público Privada son aquellos que establecen una relación contractual entre el sector público y el sector privado para la prestación de servicios a largo plazo a cargo del Gobierno Federal, que pueden incluir la construcción, mantenimiento o, en su caso, operación de proyectos de infraestructura para beneficio social.

### **Marco Normativo de los APP**

1. La Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en 2012, regula:
  - La naturaleza propia de los esquemas de Asociación Público Privada (APP).
  - La preparación de los proyectos.
  - La posibilidad de presentación de propuestas no solicitadas.
  - El procedimiento para la adjudicación de los proyectos.
  - La adquisición de los bienes para desarrollar los proyectos.
  - Las autorizaciones para la prestación de los servicios.
  - La ejecución de los proyectos.
  - El procedimiento para la modificación y prórroga de los proyectos.
  - Las causales de terminación de los contratos.
  - El procedimiento de supervisión de los proyectos.
  - Las sanciones e infracciones.
  - El procedimiento para la resolución de controversias.

Asimismo, dicha ley tiene su reglamento, el cual detalla la aplicación de sus disposiciones contenidas en la misma.

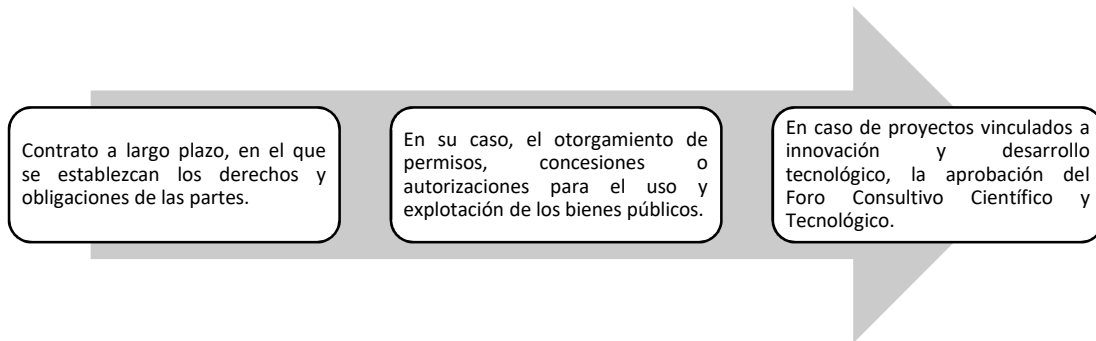
2. Los “Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de Asociación Público Privada”, en los que se establecen las disposiciones para facilitar a las dependencias o entidades, la evaluación para determinar la viabilidad de los APP mediante herramientas que determinen si el proyecto es elegible o susceptible de realizarse bajo este esquema.
3. Los “Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas, de la Administración Público Federal”, en el que se establecen las disposiciones que deberán seguir las dependencias y entidades en materia de la información a reportar para el seguimiento de la ejecución de los proyectos, para contar con información periódica, relevante, oportuna, objetiva y de carácter definitivo, sobre el desempeño de las dependencias y entidades en la ejecución de los proyectos de APP.
4. Los “Lineamientos para la elaboración y presentación del informe de ejecución y evaluación ex post de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas de la Administración Pública Federal”, en el que se establecen los elementos que debe contener el informe de ejecución, a cargo de las dependencias y entidades, y por otra, generar la evaluación ex post<sup>2</sup>, durante la etapa de operación, de los mismos de manera objetiva y sistemática, a fin de comparar los resultados planeados con los alcanzados, con la finalidad de analizar las desviaciones entre ambos, para así generar aprendizaje y mejora continua de los programas y proyectos de inversión y proyectos de APP similares.
5. Otras disposiciones supletorias aplicables en el orden siguiente:
  - i. Código de Comercio
  - ii. Código Civil Federal
  - iii. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
  - iv. Código Federal de Procedimientos Civiles

Para realizar los proyectos de APP, el artículo 13 de la Ley de Asociaciones Público Privadas dispone:

---

<sup>2</sup> Análisis que realiza la entidad con la información de los costos y beneficios una vez que el proyecto se encuentra en etapa de operación, puede ser a corto y mediano plazo.

REQUISITOS PARA LA PREPARACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en el artículo 13 de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

**A.1. Cumplimiento del Marco Normativo para la autorización de los APP carreteros**

De conformidad con el artículo 23 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, el procedimiento de contratación de un proyecto APP sólo podrá iniciarse de acuerdo con lo siguiente:

- a) Contar con el dictamen de viabilidad de la SCT, en el que se delimite el tipo de proyecto a realizar, especificaciones, estándar de desempeño y su modalidad a implementar.
- b) Registrar el proyecto en la cartera de inversión a que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- c) Autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (Comisión Intersecretarial).

Asimismo, en el artículo 24 de la Ley de Asociaciones Público Privadas se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) revisará que los distintos análisis que contiene el dictamen de viabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) de cada proyecto de APP, se realizaron de conformidad con los lineamientos expedidos; que el proyecto es susceptible de generar un beneficio social neto con supuestos razonables, y que el esquema de contratación es conveniente, en relación con que la SCT lo ejecute.

También, la SHCP realizará la estimación del monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de APP, a fin de atender los compromisos plurianuales de gasto de esos proyectos.

En el artículo 3, fracción VI, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2017, se establece que:

*“El capítulo específico que incorpora el monto máximo anual de gasto programable para atender los compromisos de pago requeridos para los nuevos proyectos de asociación público-privada y para aquellos autorizados en ejercicios fiscales anteriores, así como la*

*información de cada uno de ellos, en términos del artículo 24 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, se incluye en el Anexo 5.A de este Decreto y en el Tomo VIII del Presupuesto de Egresos...”*

Se verificó que en el Anexo 5.A. “Proyectos de Asociación Público-Privada” del Decreto, antes referido, se informó que para efectos de lo dispuesto en el artículo 3, fracción VI, el monto máximo anual de gasto programable, para los proyectos de APP es de 33,622,200.0 miles de pesos, sin presentar el desglose de dicho importe. La información presentada de los APP correspondió a las estimaciones en gasto de inversión del sector privado en infraestructura por 26,220,400.0 miles de pesos, como se muestra a continuación:

ESTIMACIÓN DE LA INVERSIÓN DE LOS PROYECTOS DE APP AUTORIZADOS EN EL PEF 2017  
(Miles de pesos)

Proyectos de Asociación Público Privada		Monto total Inversión 1/
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	(7 APP)	14,052,400.0
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	(5 APP)	5,900,200.0
Instituto Mexicano del Seguro Social	(4 APP)	6,267,800.0
<b>Total</b>		<b>26,220,400.0</b>

FUENTE: Anexo 5.A del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2017.

1/ Monto estimado en gasto de inversión del sector privado en infraestructura, en millones de pesos de 2017, incluyen Impuesto al Valor Agregado.

APP: Asociación Público Privada.

En el apartado “Proyectos de Asociación Público Privada” del Tomo VIII del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, se verificó que se reportó la misma cantidad de proyectos con sus importes.

Lo anterior, contraviene lo establecido en el artículo 24, párrafo cuarto, de la Ley de Asociaciones Público Privadas que dispone “...el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente además de contener lo previsto...” en el artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, “...incluirá los proyectos de asociaciones público-privadas autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación en los términos del quinto párrafo de este artículo, así como la estimación del monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de asociaciones público-privadas...”, debido a que en el “Anexo 5.A. Proyectos de Asociación Público-Privada” del PEF para el ejercicio fiscal 2017, no se presentaron las erogaciones autorizadas por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación sino el importe de la inversión del sector privado; por lo tanto, no se corroboró la integración de los 33,622,200.0 miles de pesos, autorizados por la Cámara de Diputados.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SHCP informó que:

*“Para determinar los compromisos presupuestarios futuros que en su caso llegaren a originar los proyectos de asociación público-privada, se deberán tomar en*



*consideración los proyectos que se prevea iniciar en el ejercicio fiscal correspondiente, aquéllos que ya hubieran iniciado algún procedimiento de contratación y los proyectos que ya estén en operación. Dichos compromisos serán acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal.”*

*“Para efectos del párrafo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las proyecciones macroeconómicas utilizadas en la programación y los requerimientos financieros del sector público y, de acuerdo a la metodología que establezca, elaborará una estimación del monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de asociaciones público-privadas, a fin de atender los compromisos de pago requeridos, tanto de los nuevos proyectos que pretendan iniciar las dependencias o entidades durante el siguiente ejercicio fiscal, cómo de aquéllos ya autorizados.”*

*“Para efectos del artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente además de contener lo previsto en dicho artículo, incluirá los proyectos de asociaciones público-privadas autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación en los términos del quinto párrafo de este artículo, así como la estimación del monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de asociaciones público-privadas a que se refiere el párrafo anterior.”*

*“Cuando se pretendan realizar nuevos proyectos de asociación público-privada, así como cambios sobre el alcance de los proyectos previamente autorizados y, dichos proyectos involucren recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, serán analizados y, en su caso, autorizados durante el ejercicio fiscal de que se trate, por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, la cual deberá ajustarse al monto máximo anual del gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados.”*

*“De la misma forma, los Artículos 32 y 33 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas hacen referencia a lo siguiente:”*

*“Artículo 32. La estimación del monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de Asociación Público Privada se elaborará conforme a lo previsto en el artículo 24, párrafo tercero de la Ley y, no podrá ser superior a la determinación del producto que resulte de multiplicar por uno por ciento el gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados para el Gobierno Federal las entidades de control presupuestario directo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio inmediato anterior.”*

Cabe mencionar que si bien los 33,622,200.0 miles de pesos, autorizados por la Cámara de Diputados es un monto máximo presupuestado para atender las obligaciones de pago que se generen de los contratos de APP, los importes presentados en el “Anexo 5.A. Proyectos de

Asociación Público-Privada” del PEF para el ejercicio fiscal 2017, refieren al monto estimado en gasto de inversión del sector privado en infraestructura, y no al compromiso de pago del Gobierno Federal consignados en los contratos de APP suscritos, los cuales son superiores al gasto de inversión del sector privado, por lo que lo informado por la SHCP, no atiende lo observado.

En el periodo de 2016 a 2017, la SCT suscribió siete contratos de servicios de largo plazo, mediante el esquema de APP. A fin de verificar que la autorización de los proyectos de APP carreteros se realizó de conformidad con la normativa, se revisaron los oficios de opinión favorable de la SHCP, el número de registro en cartera, los oficios de la SCT enviados a la SHCP mediante los cuales le proporcionó la documentación e información para presentar a la Comisión Intersecretarial los proyectos de APP, las actas de sesión y acuerdos de la Comisión Intersecretarial, y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, como se muestra a continuación:

PROCEDIMIENTO Y DOCUMENTOS DE AUTORIZACIÓN DE LOS PROYECTOS  
DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE TRAMOS CARRETEROS

Descripción	Autorizados en 2015		Autorizados en 2016	
	Número de documento	Fecha	Número de documento	Fecha
Oficio de la Unidad de Inversiones de la SHCP, con el cual emite la opinión favorable de los proyectos (artículos 9 y 36 del RLAPP).	Oficio	13/07/15	Oficio	09/08/16
Número de registro de cartera autorizados por la SHCP (artículos 21 y 23 de la LAPP y 37 del RLAPP).	a)	15092110002	c)	16092110009
	b)	15092110003	d)	16092110010
	f)	14096410014	e)	16092110012
Oficios emitidos por la SCT, con los que se envía a la SHCP la documentación soporte de la presentación a la CIGPFD (artículo 36 del RLAPP).	a) y b)	Oficio 29-07-15	Oficio	10-08-16
	f)	Oficio 26-04-16		
Acta de Sesión de la CIGPFD, donde la SCT presentó los proyectos (artículo 36, párrafo segundo, del RLAPP).	Primera extraordinaria	20/08/15	Quinta ordinaria	18/08/16
Acuerdo de la CIGPFD (artículo 36, párrafo segundo, del RLAPP).	15-E-1-4		16-V-7	
Publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 16 del RLAPP).		27-11-15		30/11/16

FUENTE: Oficios proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

CIGPFD: Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación.

LAPP: Ley de Asociaciones Público Privadas.

RLAPP: Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

- a) Querétaro-San Luis Potosí (autorizado en 2015)
- b) Coatzacoalcos-Villahermosa (autorizado en 2015)
- c) Matehuala-Salttillo (autorizado en 2016)
- d) Pirámides-Tulancingo-Pachuca (autorizado en 2016)
- e) Texcoco-Zacatepec (autorizado en 2016)
- f) La Galarza-Amatitlanes (autorizado en 2015)
- g) Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo (autorizado en 2016)

Como parte del proceso de autorización se encuentra la opinión favorable de la SHCP, sobre los proyectos conforme a la previa validación de la SCT, de los diferentes estudios y análisis que integran el dictamen de viabilidad, por lo que se revisó que los dictámenes contaron con la información siguiente:

CUMPLIMIENTO DEL DICTAMEN DE VIABILIDAD PARA LA AUTORIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE APP DE TRAMOS CARRETEROS

Dictamen de Viabilidad									
Tramo carretero	Descripción y viabilidad técnica	Inmuebles, bienes y derechos	Autorizaciones para el desarrollo del proyecto	Viabilidad jurídica	Impacto ambiental	Rentabilidad social del proyecto;	Estimaciones de inversión y aportaciones	Viabilidad económica y financiera	Conveniencia
Querétaro-San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coatzacoalcos-Villahermosa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Matehuala-Salttillo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pirámides-Tulancingo-Pachuca	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Texcoco-Zacatepec	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
La Galarza-Amatitlanes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Saltillo-Monterrey-La Gloria	La documentación presentada corresponde al proyecto Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo, el cual no estaba actualizado.								

FUENTE: Dictámenes de viabilidad proporcionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

APP: Asociación Público Privada.

✓ Cumple

Con la revisión de los dictámenes de viabilidad de los proyectos de APP, se verificó que estos cumplieron con los análisis y estudios que lo integran, además el contenido e información presentada de cada proyecto refirieron los requerimientos establecidos en los artículos 14, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, de la Ley de Asociaciones Público Privadas, y 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

En los demás procedimientos de autorización, se constató que los proyectos de APP cumplieron con los requisitos contenidos en la Ley de Asociaciones Público Privadas y su reglamento, a excepción de la APP “Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo”, debido a que la

información del dictamen de viabilidad no corresponde a la longitud y valor del contrato suscrito por la SCT (el detalle se presenta en el resultado número 13).

A fin de verificar que los costos de los servicios presentados en el Análisis Costo Beneficio, parte integrante de los dictámenes de viabilidad, que fueron autorizados en los acuerdos de la Comisión Intersecretarial, y los suscritos en los contratos de los siete APP, se compararon dichos importes y se constató que éstos no coinciden.

Se solicitó a la SCT las justificaciones de la diferencia en los importes; al respecto, la dependencia informó que en las cifras presentadas en el Análisis Costo-Beneficio se refieren al Valor Presente Neto (VPN), que es la suma de los flujos netos anuales descontado por la tasa social, por lo que al compararlas con el valor del contrato, el importe total no incorpora los costos siguientes:

- a) De financiamiento.
- b) El pago al Gerente Supervisor.
- c) De administración de la empresa de propósito específico.
- d) La sensibilidad por riesgos a cargo del desarrollador.

En conclusión:

- En el PEF de 2017, no se presentaron las erogaciones autorizadas por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporaciones por realizar en ese año para los proyectos de APP, sino los importes de la inversión del sector privado, situación que no permite vigilar que no se rebase el monto máximo anual de gasto programable autorizado por la H. Cámara de Diputados por 33,622,200.0 miles de pesos.
- Se constató que la SCT cumplió con los requisitos para el procedimiento de autorización de los proyectos de APP, contenidos en la Ley de Asociaciones Público Privadas y el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas. De la APP del tramo carretero “Saltillo-Monterrey-La Gloria”, el dictamen de viabilidad con los análisis para su aprobación, autorizado por la Comisión Intersecretarial, considera las especificaciones del tramo Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo, y se formalizó el contrato APP, con el nombre “Saltillo-Monterrey-La Gloria”, con una longitud menor de 292.440 km (el análisis detallado se presenta en el resultado núm. 13).
- Los importes de los costos de los proyectos de las APP presentados en el análisis costo-beneficio se refieren el Valor Presente Neto, que es la suma de los flujos netos anuales descontado por la tasa social, por lo que son menores que los valores de los contratos, debido a que no considera los costos siguientes:
  - a) De financiamiento.
  - b) El pago al gerente supervisor.
  - c) De administración de la empresa de propósito específico.
  - d) La sensibilidad por riesgos a cargo del desarrollador.

#### 2017-0-06100-15-0361-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo sucesivo, presente en el Presupuesto de Egresos de la Federación la obligación de pago del Gobierno Federal

autorizada por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporaciones, y no el importe de la inversión del sector privado, a fin de vigilar que no se rebase el monto máximo anual de gasto programable autorizado por la H. Cámara de Diputados para el ejercicio correspondiente.

## **7. Proceso de contratación de los Proyectos de Asociación Público Privada (APP)**

La Ley de Asociaciones Público Privadas regula el proceso de contratación de los proyectos de APP, el cual puede considerar el otorgamiento de una concesión cuando el proyecto de APP requiera la entrega del derecho de vía, o se construya infraestructura nueva; además en este proceso el artículo 87 de la Ley de Asociaciones Público Privadas establece que, cuando se requiera de permisos, concesiones u otras autorizaciones, éstos podrán otorgarse mediante el concurso previsto en dicha ley, situación que no se preveía en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

De los siete proyectos de APP de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) el proyecto del tramo carretero La Galarza-Amatitlanes cuenta con un título de concesión, debido a que el servicio contratado incluyó la construcción.

Asimismo, en los artículos 39, 40, 41, 44, 45, 50, 51, 54, 55 y 60 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, y 63, 66, 67, 68 y 70 de su reglamento, se establece que las dependencias y entidades que pretendan contratar un proyecto de APP, deberán cumplir, entre otros, con los requisitos que se enlistan a continuación:

- Contar con las autorizaciones presupuestarias que, en su caso, se requieran.
- Los actos del concurso podrán realizarse por conducto de medios electrónicos.
- Podrá participar toda persona, física o moral, nacional o extranjera, que cumpla los requisitos establecidos en la convocatoria, las bases y en las disposiciones aplicables al proyecto de que se trate y deberán obligarse a constituir una sociedad de propósito específico.
- Los concursos tendrán una o más etapas de consultas y aclaraciones.
- El plazo para la presentación de propuestas no podrá ser menor a veinte días hábiles contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.
- En la evaluación de las propuestas, el proyecto se adjudicará al participante que presente la propuesta solvente, por cumplir los requisitos legales, técnicos y económicos, conforme a los criterios establecidos en las bases del concurso.
- La convocante elaborará un dictamen que servirá de base para el fallo.

- La formalización del contrato de asociación público privada se efectuará en los plazos que las bases de concurso señalen.

A fin de verificar el cumplimiento de los requisitos, para la contratación de prestación de servicios de los siete tramos carreteros, establecidos por la Ley de Asociaciones Público Privadas y su reglamento, se revisaron los acuerdos 15-E-I-4 y 16-V-7 de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación en los que se informó que la SCT contó con la disponibilidad presupuestaria suficiente para todos los proyectos; las convocatorias fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 2016; 26 de mayo de 2016; 7 de marzo de 2017, y 4 de abril de 2017; las publicaciones de las convocatorias fueron en diferentes medios electrónicos y periódicos de circulación nacional; las “Bases generales de los concursos públicos internacionales para la adjudicación de contratos plurianuales de prestación de servicios para la conservación” para los tramos carreteros, emitidas en enero 2016; mayo de 2016; marzo de 2017, y abril 2017; las propuestas económicas; las juntas de aclaraciones; las actas de presentación y apertura de proposiciones; las minutas de visitas al sitio de los trabajos; los dictámenes de fallo de las proposiciones presentadas en el concurso público internacional, y las actas de fallo de los concursos públicos internacionales.

Con la revisión y análisis de la información antes referida, se constató que los siete tramos carreteros de APP cumplieron con los requisitos para su contratación como se muestra a continuación:

TIPOS DE CONTRATACIÓN DE LOS PROYECTOS DE APP DE TRAMOS CARRETEROS

Tramo carretero	Autorización presupuestaria	Convocatoria	Bases generales del concurso	Contenido oferta técnica	Contenido oferta económica	Presentación de propuestas	Evaluación de las propuestas y fallo	Formalización del contrato
Querétaro-San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coatzacoalcos-Villahermosa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Matehuala-Salttillo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pirámides-Tulancingo-Pachuca	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Salttillo-Monterrey-La Gloria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Texcoco-Zacatepec	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
La Galarza-Amatitlanes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

FUENTE: Autorizaciones presupuestarias, convocatorias, bases generales del concurso, ofertas económicas y técnicas, dictámenes de fallo, fallo de la licitación y contratos de Asociación Público Privada (APP).

Además, se constató que:

- a) La descripción del servicio solicitado en las convocatorias de seis de los siete tramos carreteros se estableció de forma general, sin presentar las características y

especificaciones técnicas, así como los niveles mínimos de desempeño de los servicios. Se constató que dicha descripción fue amplia y detallada en la que se muestra el alcance de un proyecto.

b) Las bases generales de los concursos públicos internacionales para la adjudicación de los contratos plurianuales de prestación de servicios para la conservación:

- No especificaron de forma clara y precisa las licencias, autorizaciones y permisos que requirieron tramitar los inversionistas proveedores para la realización de los trabajos, debido a que sólo se señalaron de forma general.
- No establecen el porcentaje del coeficiente de integración de producto nacional que deberán cumplir los participantes; sólo se menciona que en caso de que resultaren dos o más propuestas y obtuvieran los mismos puntos, que exista empate en la oferta económica y en ambas se tengan las mejores condiciones económicas para el Estado, el contrato se adjudicará a quienes utilicen bienes o servicios de procedencia nacional.
- No se especificó la información relativa al domicilio y dirección de correo electrónico del testigo social; sólo se indicó el nombre.
- En lo particular en las bases de un tramo carretero, se estableció en la cláusula 5.10 “Financiamiento del proyecto”, inciso j), que:

*“En caso que el Desarrollador obtenga un Financiamiento o refinanciamiento en términos más favorables a lo establecido en su Propuesta Económica, durante la vigencia del Contrato, los beneficios obtenidos ya sea por tasa, plazo o mecánica de amortización, no serán repartidos, en función de que no existe contraprestación pagada por la Secretaría al Desarrollador ni ningún tipo de apoyo financiero no recuperable gubernamental.”*

El contrato de un proyecto de APP, respecto a la cláusula 5.10 “Financiamiento del proyecto”, inciso j), se suscribió en los mismos términos de las bases generales.

Por lo que, en las bases y en el contrato de ese proyecto no se consideró lo establecido en el artículo 107, fracción II, inciso a), del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, vigente en la fecha de suscripción del contrato, que establece lo siguiente:

*“Los ajustes financieros en caso de que, durante la vigencia del contrato, el desarrollador reciba mejores condiciones en los financiamientos destinados al proyecto. Estos ajustes deberán realizarse de manera que el beneficio por las mejores condiciones favorezcan, de manera equitativa, tanto al desarrollador como a la dependencia o entidad contratante...”*

Al respecto la SCT informó lo siguiente:

*“Con el fin de acotar el costo de los riesgos asumidos por el Desarrollador; así como los posibles beneficios que se pudieran obtener para el Proyecto, con los que se garantizará la suficiencia de recursos para la debida construcción, operación, conservación y mantenimiento de la vía, que repercuta en los beneficios a proporcionar a los usuarios de la misma; se consideró en el contrato que los beneficios obtenidos ya sea por tasa, plazo o mecánica de amortización, no serán repartidos; quedando por ende a favor del Proyecto.”*

*No obstante lo anterior, y en caso de que efectivamente el Desarrollador durante la vida del contrato presente impactos económicos favorables, es de hacer notar que la facultad de la SCT, respecto a proceder a la revisión del contrato cuando sobrevenga un desequilibrio económico del mismo, que implique un rendimiento para el desarrollo mayor al previsto en su propuesta económica y en el propio contrato; se encuentra intacta y lista para ejercerse si dicha hipótesis se actualiza.”*

Con lo anterior, se cumplió con los artículos 92 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, 107 y 108 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

Para la adjudicación de los contratos de los siete tramos carreteros, la Ley de Asociaciones Público Privadas estableció tres criterios de evaluación de las ofertas técnicas y económicas de los concursantes: puntos y porcentajes, costo-beneficio o cualquier otro, que en este caso, la SCT determine.

Para los siete tramos carreteros el criterio de evaluación fue el de puntos y porcentajes establecido en las bases generales del concurso para la adjudicación de los proyectos, conforme a su anexo IV “Apartado de criterios de evaluación y asignación de puntos”, el cual dispuso que los solicitantes presentaran toda la documentación obligatoria y complementaria, así como la información, técnica, económica y financiera, incluida en las proposiciones de los concursantes; en el dictamen de fallo se informó la puntuación obtenida por cada participante en la información técnica y económica; respecto de lo anterior, y con el análisis presentado en el dictamen de fallo, se constató que la SCT formalizó los contratos de APP con las empresas que obtuvieron la mayor puntuación.

Por lo anterior, se constató que la SCT realizó el proceso de contratación, de conformidad con la Ley de Asociaciones Público Privadas, y una vez evaluadas las ofertas, se adjudicó al participante con la puntuación más alta, en cumplimiento de los artículos 52 y 53 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, y 77 y 78 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

Se verificó que las fechas de publicación de las convocatorias, las entregas de las bases y la recepción de las propuestas económicas, se ajustaron a los tiempos previstos en la Ley de Asociaciones Público Privadas.

A partir de las propuestas económicas ganadoras presentadas por los concursantes, se formalizaron los contratos de APP siguientes:



## LICITACIÓN, PROPUESTA ECONÓMICA Y FALLO DE LOS CONTRATOS DE APP DE TRAMOS CARRETEROS

(Miles de pesos)

Tramo carretero	Licitación pública internacional	Fecha de fallo	Contrato APP	
			Fecha	Monto
Querétaro-San Luis Potosí	E378-2016	07/10/16	07/11/16	4,963,947.8
Coatzacoalcos-Villahermosa	E379-2016	06/10/16	07/11/16	4,574,697.8
Matehuala-Salttillo	E376-2017	18/08/17	10/10/17	4,394,849.3
Pirámides-Tulancingo-Pachuca	E262-2017	05/07/17	11/08/17	3,929,850.5
Saltillo-Monterrey-La Gloria	E377-2017	18/08/17	12/10/17	5,214,778.1
Texcoco-Zacatepec	E263-2017	05/07/17	15/08/17	4,385,859.6
La Galarza-Amatitlanes	E13-2016	01/07/16	26/08/16	2,467,500.01/

FUENTE: Acta de fallo y contratos de asociación público privada, vigentes al 31 de diciembre de 2017 y Cuenta Pública 2017 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

1/ El valor corresponde al pago base anual por disponibilidad por 82,250.0 miles de pesos por la vigencia del contrato (30 años) de acuerdo con el anexo 4 "Mecanismo de pagos".

APP: Asociación Público Privada.

## En conclusión:

- En 2016, los contratos de las APP de los tramos carreteros Querétaro-San Luis Potosí; Coatzacoalcos-Villahermosa, y La Galarza-Amatitlanes, y en 2017, y los contratos de APP Matehuala-Salttillo; Pirámides-Tulancingo-Pachuca; Texcoco-Zacatepec y Saltillo-Monterrey-La Gloria, se adjudicaron conforme a los procedimientos para la licitación pública internacional y se formalizaron de conformidad con la Ley de Asociaciones Público Privadas y su reglamento.
- Las ofertas económicas y técnicas de las siete APP, de los tramos carreteros, se evaluaron bajo el criterio de puntos y porcentajes de conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley de Asociaciones Público Privadas y 77 y 78 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.
- En las "Bases generales de los concursos públicos internacionales para la adjudicación de contratos plurianuales de prestación de servicios para la conservación", de los tramos carreteros de las APP, la descripción del servicio solicitado no presentó de forma amplia y detallada el alcance del proyecto; no especificó de forma clara y precisa las licencias, autorizaciones y permisos que requiere el proyecto; no estableció un porcentaje del coeficiente de integración de producto nacional para determinar un desempate de las ofertas económicas, ni incorporó los datos completos del testigo social asignado, como su domicilio y dirección de correo electrónico.

2017-0-09100-15-0361-01-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en lo sucesivo, incorpore en las "Bases generales de los concursos públicos internacionales para la adjudicación de contratos plurianuales de prestación de servicios para la conservación", de los tramos carreteros, la descripción del servicio solicitado de forma amplia y detallada en la que se muestre el alcance del proyecto; especifique las licencias; autorizaciones y permisos que requiere el proyecto; establezca un porcentaje del coeficiente de integración de producto nacional para determinar un desempate de las ofertas económicas, e incorpore los datos completos del testigo social

asignado, como su domicilio y dirección de correo electrónico, a fin de contar con mayores elementos para la toma de decisiones.

## 8. Cumplimiento de las Obligaciones de los Contratos de los Proyectos de Asociación Pública Privada (APP)

### Modificaciones a los contratos

Al 31 de diciembre de 2017, no se había modificado ninguno de los siete contratos plurianuales de prestación de servicios para la conservación de igual número de tramos carreteros suscritos en el periodo de 2016 a 2017, mediante el esquema de APP.

### Cumplimiento de Obligaciones

A fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los contratos de APP para la conservación rutinaria, periódica, rehabilitación<sup>3</sup>, reconstrucción, servicios y, en su caso, construcción, se revisaron las estimaciones mensuales, las facturas de los desarrolladores de enero a diciembre de 2017, los contratos de financiamiento, las fianzas de cumplimiento y seguros de responsabilidad civil, con los resultados siguientes:

TABLA DE CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Obligación	Descripción
Forma de Pago de la Contraprestación	Dos Proyectos APP presentaron las estimaciones mensuales y facturas de los servicios. Cuatro Proyectos APP, al 31 de diciembre de 2017, no emitieron estimaciones o facturas, debido a que la fecha de inicio de pago es a partir del primer trimestre de 2018. De Un Proyecto APP se realizará el pago al desarrollador, a partir de la obtención del certificado de inicio de operación.
Derechos y Obligaciones del Desarrollador	Dos Proyectos APP proporcionaron informes mensuales de supervisión y se acreditó la realización de las actividades establecidas en los programas. Cuatro Proyectos APP en 2017, se encontraban en la etapa de rehabilitación inicial, de acuerdo con el "cronograma de rehabilitación inicial y activación de segmentos" de cada APP. Un Proyecto APP no aplica, ya que se encuentra en etapa de construcción.
Derechos de supervisión y auditoría	Seis Proyectos APP suscribieron contratos de supervisión Un Proyecto APP no aplica, ya que se encuentra en etapa de construcción.
Financiamiento	Tres Proyectos APP obtuvieron financiamientos, Uno emitió certificados bursátiles con la aprobación de la SCT. Tres Proyectos de APP iniciaron trámites en 2018 para obtener financiamientos.
Supervisión	De Seis proyectos APP, se elaboraron informes mensuales de supervisión, con la descripción y memoria fotográfica de las actividades realizadas. Un proyecto APP no aplica, ya que se encuentra en etapa de construcción.
Garantías	Vigentes al 31 de diciembre de 2017.
Seguros	Vigentes al 31 de diciembre de 2017.

FUENTE: Contratos de proyectos de Asociación Público Privada.

<sup>3</sup> Se realizan las actividades necesarias a fin de que el tramo carretero cumpla todos los estándares de desempeño y la normativa vigente.

Con el análisis de la información proporcionada por la SCT, se constató lo siguiente:

- Cuatro Proyectos APP de los tramos carreteros, iniciaron la etapa de rehabilitación en octubre y diciembre de 2017.
- Un proyecto APP, en 2017, se encontró en etapa de construcción.
- La SCT proporcionó siete pólizas de responsabilidad civil, vigentes en 2017, a favor de cada uno de los inversionistas proveedores.

En conclusión:

Al 31 de diciembre de 2017, los inversionistas proveedores de los siete contratos de las APP cumplieron con sus obligaciones y ningún contrato tuvo modificaciones.

## **9. Pago de las Obligaciones del Servicio de los Contratos de Asociación Público Privada (APP)**

### **Pagos por servicios**

En 2017, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) pagó 332,752.9 miles de pesos a las empresas desarrolladoras de dos tramos carreteros por los servicios de conservación plurianual de la red federal carretera establecidos en los objetos de los contratos de Proyectos de Asociación Público Privada (APP).

Los pagos se realizaron mensualmente con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, autorizados para la unidad administrativa 211 Dirección de Conservación de Carreteras, por concepto de gasto 33904 asignaciones derivadas de proyectos de asociación público privada, del capítulo de gasto 3000 "Servicios generales", programa G-003 " Supervisión, regulación, inspección, verificación y servicios administrativos de construcción y conservación de carreteras", de acuerdo con lo señalado en las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), mediante las cuales se constató lo siguiente:

- Las estimaciones se realizaron de forma mensual y contienen los conceptos de pago para cada segmento y causas de las penalizaciones aplicadas.
- Para realizar los pagos, los desarrolladores emitieron 24 facturas a nombre de la SCT en las que se detallaron los segmentos y periodo de pagos de los tramos carreteros. De la revisión en la página del Servicio de Administración Tributaria, se constató que las facturas se encuentran vigentes y corresponden a la fecha y concepto de pago de la estimación.
- Las estimaciones se realizaron de forma mensual y contienen los conceptos de pago para cada segmento y causas de las penalizaciones aplicadas.

### Reporte en Cuenta Pública 2017

De conformidad con lo establecido los artículos 16 y 17 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda, la SCT deberá remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) los montos erogados de los proyectos en operación o por erogar de los proyectos en preparación, contratación o inicio de ejecución, conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, el avance en la ejecución y calendario, así como, en su caso, el monto anual de los pagos comprometidos durante la vigencia del contrato. Al respecto, para 2017 se constató que se han erogado 332,752.9 miles de pesos.

Los pagos realizados por la SCT, al 2017, por la contraprestación de los siete contratos de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) por 3,340,417.9 miles de pesos y de dos contratos de Asociaciones Público Privadas que se encontraban en operación por 332,752.9 miles de pesos, se reportaron como gasto de inversión y, no como deuda de largo plazo del Gobierno Federal, aun cuando este esquema de financiamiento tiene elementos de exigibilidad similares a los de una línea de crédito.

Las erogaciones de la SCT, para el pago de proyectos de Asociación Público Privada, fueron consistentes con las estimaciones, CLC y facturas pagadas en 2017.

Se comprobó que el registro contable de los pagos por servicios realizados por la SCT, en 2017, por 332,752.9 miles de pesos, se registraron para cada unidad responsable, en la cuenta 21121 "Proveedores por pagar a CP" y abono a la cuenta 51331 "Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos y Otros Servicios", de conformidad con el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal, y se reportaron en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática de la Cuenta Pública 2017 de la SCT, como parte del gasto de inversión en el programa G-003 "Supervisión, regulación, inspección, verificación y servicios administrativos de construcción y conservación de carreteras".

En conclusión:

- Se constató que los pagos por concepto de asignaciones, derivadas de proyectos de asociación público privada, se realizaron mensualmente con recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- En la Cuenta Pública 2017, se reportaron erogaciones por 332,752.9 miles de pesos de los pagos de los proyectos APP, los cuales fueron consistentes con las estimaciones, cuentas por liquidar certificadas y facturas.
- Se advierte que los pagos realizados por la SCT al 2017, por la contraprestación de los siete contratos de Proyectos para Prestación de Servicios y de dos contratos de Asociaciones Público Privadas, que se encontraban en operación, por 3,673,170.8 miles de pesos, se reportaron como gasto de inversión y, no se reportan como deuda de largo plazo del Gobierno Federal, aun cuando este esquema de financiamiento tiene elementos de exigibilidad similares a los de una línea de crédito.

## 10. Supervisión de los Proyectos de Asociación Público Privada (APP)

A fin de verificar el cumplimiento de la supervisión de los contratos de APP, en términos de la Ley de Asociaciones Público Privadas, la cual establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) podrá exigir al desarrollador el pago de derechos de la supervisión y vigilancia de la ejecución de la obra o de la prestación de los servicios; asimismo, en las bases generales del concurso se dispone que en el presupuesto de gastos de administración se deberán considerar los costos del gerente supervisor, el cual será contratado por el concursante ganador, previa aprobación de la SCT, de acuerdo con los montos establecidos por la Secretaría en el formato de “Premisas Modelo Financiero”.

Se revisaron los contratos de supervisión y las propuestas económicas de los APP, y se constató que, en 2016 y 2017, se suscribieron seis contratos para la supervisión entre particulares (inversionista proveedor y empresa supervisora).

Cuatro contratos de supervisión se suscribieron por un importe inferior a lo previsto en el modelo financiero presentado para su autorización; al respecto, la SCT informó que:

*“...los 4 proyectos suscritos en 2017 por el desarrollador con el Gerente supervisor, en el contrato no se señala el destino, por lo que la SCT indicó que el diferencial económico reserva que estará a disposición de la Dirección General de Conservación de Carreteras de la SCT para integrar cualquier estudio o proyecto adicional que se requiera a los previstos en los alcances del Gerente Supervisor, y en su caso, si terminado el contrato APP no se hubiera requerido total o parcialmente esta reserva, en la última estimación de pago al Desarrollador, se compensaría este monto para su reintegro a la SCT”.*

Esta situación no quedó establecida en cuatro contratos de supervisión, por lo que la SCT carece de certidumbre jurídica respecto de su cumplimiento.

En uno de los proyectos APP, el contrato de supervisión establece que la diferencia de la propuesta económica será parte del Fondo de contingencia a disposición de la SCT.

En los contratos de APP se establece la figura del Gerente Supervisor, el cual será contratado por el desarrollador previamente propuesto y aprobado por la SCT; por lo anterior, se revisaron las bases generales del concurso público internacional y sus formatos, actas de respuesta de las juntas de aclaraciones, y los contratos de APP, y se encontró que sólo en el acta de respuestas de la junta de aclaraciones número 1 de un tramo carretero se indicó que, *“respecto al nombramiento del Gerente Supervisor, se solicita que el desarrollador proponga una terna y la SCT determine a quién contratar”*, por lo que se determinó que la SCT no cuenta con un mecanismo o normativa interna que regule este proceso, a fin de dar transparencia y certidumbre jurídica a la selección del Gerente Supervisor.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales, la SCT informó que la Dirección General de Conservación Carreteras, proporcionó el “Proyecto de Lineamientos para Proponer y Aprobar la Figura del Gerente Supervisor en los contratos de Asociaciones

Público Privadas”, documento que aún no ha sido propuesto a consideración de las autoridades para su aprobación, y por consiguiente su implementación, por lo que no se tiene la certeza de su aplicación.

Para realizar los pagos de supervisión, la SCT informó al representante legal de los inversionistas proveedores que no existía inconveniente para proceder a su pago.

En conclusión:

- Para la contratación de la supervisión de los contratos de APP, se carece de normativa que regule la designación por parte de la SCT del Gerente Supervisor, ya que su contratación y pago los realiza el inversionista proveedor.
- En cuatro contratos de supervisión de los proyectos de las APP, el importe contratado fue inferior a los montos reportados en los modelos financieros, los cuales se compensarían en la última estimación a favor de la SCT, lo que no quedó establecido en los contratos.

#### 2017-0-09100-15-0361-01-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes establezca lineamientos para proponer y aprobar la figura del Gerente Supervisor en los contratos de Asociación Público Privada que formalice, a fin de dar transparencia y certidumbre jurídica a dicho proceso.

#### 2017-0-09100-15-0361-01-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los contratos de supervisión suscritos con el Gerente Supervisor, establezca cláusulas que permitan normar que la diferencia entre los importes de la supervisión de las propuestas económicas, con los importes formalizados en los contratos de supervisión, formen parte del Fondo de contingencia a disposición de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

### **11. Registro de los activos (tramos carreteros)**

De conformidad con el artículo 36, fracciones XXI y XXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) construir y conservar los caminos y puentes federales, así como otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponde ejecutar.

La Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 3, fracción II, 6, fracción II, 7, fracción XI, 28, fracciones I y V, y 72 dispone lo siguiente:

- *Son bienes nacionales los bienes de uso común.*
- *Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación los bienes de uso común.*

- *Son bienes de uso común los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia.*
- *Les corresponde a las dependencias administradoras de inmuebles poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar por sí mismas o con el apoyo de las instituciones destinatarias que correspondan, los inmuebles federales.*
- *Les corresponde a las dependencias administradoras de inmuebles otorgar concesiones y, en su caso, permisos o autorizaciones para el uso y aprovechamiento de inmuebles federales.*
- *Las administradoras de inmuebles podrán otorgar a los particulares derechos de uso o aprovechamiento sobre los inmuebles federales, mediante concesión, para la realización de actividades económicas, sociales o culturales, sin perjuicio de leyes específicas que regulen el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones sobre inmuebles federales.*

Conforme a lo anterior, la SCT otorgó a particulares la concesión de ocho tramos carreteros y suscribió con cada uno de ellos un contrato de prestación de servicios de largo plazo para la construcción, diseño, modernización, conservación y mantenimiento; de los cuales siete corresponden a los tramos carreteros Nuevo Necaxa-Ávila Camacho; Nueva Italia-Apatzingán; Rioverde-Ciudad Valles; Irapuato-La Piedad; Querétaro-Irapuato; Tapachula-Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo, y Mitla-Entronque Tehuantepec II, que se contrataron mediante la modalidad de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), y uno, el tramo carretero La Galarza-Amatitlanes, bajo el esquema de un contrato de Asociación Público Privada (APP).

De los seis tramos carreteros restantes, la SCT contrató los servicios de conservación y mantenimiento mediante contratos de las APP, los cuales fueron los tramos carreteros Querétaro-San Luis Potosí; Coatzacoalcos-Villahermosa; Pirámides-Tulancingo-Pachuca; Texcoco-Zacatepec, Matehuala-Saltillo y Saltillo Monterrey La Gloria.

Conviene mencionar que estos bienes de uso común no se registran en ningún inventario de bienes nacionales, de conformidad con el artículo 26 la Ley General de Contabilidad Gubernamental que establece que *“no se registrarán los bienes (...) de uso común en términos de la Ley General de Bienes Nacionales”* como son los tramos carreteros objeto de esta revisión.

Esto se corroboró al solicitar al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales el registro de los tramos carreteros operados para su conservación y mantenimiento bajo los esquemas de APP y PPS. Al respecto, ese instituto contestó:

*“Le informo que de los inmuebles señalados (...) derivado de la búsqueda realizada en el Sistema del Registro Público de la Propiedad Federal, no se localizó inscrito como tal, documento alguno (...)”*

El instituto tampoco cuenta con el valor actual de los tramos carreteros, al informar lo siguiente:

*“Respecto de este punto, numeral 6 “valor de los tramos carreteros”, esta información conforme al módulo de la Sección II: Autopistas y Carreteras en el Sistema de Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal; no es un campo o información que se encuentre en dicho Módulo.”*

Como parte de las obligaciones de los contratos de los PPS y de APP, éstos señalan en las cláusulas “Reversión”, “Transmisión de Activos”, “Entrega” para proyectos PPS, y “Obligación de transmisión a la terminación del contrato” y “Devolución del Tramo Carretero”, para proyectos de APP, que a la fecha de terminación de los contratos los tramos carreteros se reviertan a la SCT, libre de todo gravamen y sin limitación alguna, por lo que debe proceder a tomar posesión de los mismos. Las cláusulas de reversión de los proyectos de PPS y de APP, son las siguientes:

CLÁUSULAS DE REVERSIÓN DE LOS PROYECTOS PPS Y DE APP DE TRAMOS CARRETEROS

Proyectos PPS		Proyectos de APP	
Tramo carretero	Cláusula	Tramo carretero	Cláusula
Nuevo Necaxa-Ávila	Reversión	Querétaro-San Luis Potosí	Obligación de Transmisión a la Terminación del Contrato
Camacho	Efectos de Terminación Anticipada numerales 4) Transmisión y 5) Entrega	Coatzacoalcos-Villahermosa	Devolución del tramo carretero
Nueva Italia-	Reversión	Matehuala – Saltillo	Entrega de Propiedad Intelectual
Apatzingán		Texcoco-Zacatepec	
Rioverde-Ciudad Valles		Pirámides-Tulancingo-Pachuca	
Irapuato-La Piedad		La Galarza-Amatitlanes	Propiedad Intelectual e información del proyectos
Querétaro-Irapuato		Saltillo-Monterrey-La Gloria	Definiciones y reglas de interpretación, Reversión
Tapachula-Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo	Reversión		Entrega de la autopista y de la Carretera Federal
Mitla-Entronque Tehuantepec II	Efectos de Terminación Anticipada numeral 4) Transmisión		

FUENTE: Contratos de los PPS y de APP proporcionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

PPS: Proyecto para Prestación de Servicios.

APP: Asociación Público Privada.

- A. En los contratos PPS carreteros en las cláusulas “Reversión” y “Efectos de terminación anticipada” se estableció que los inversionistas proveedores deberán entregar los tramos carreteros libres de todo gravamen, así como la transmisión de los equipos, instalaciones o bienes para la operación, mantenimiento y conservación.
- B. En las cláusulas de los contratos de APP “Obligación de Transmisión a la Terminación del Contrato”, “Devolución del tramo” y “Entrega de Propiedad Intelectual”, los inversionistas proveedores reconocen que a la fecha de terminación del contrato cualquier mejora y/o construcción derivada de la prestación de los trabajos pasará a ser propiedad de la SCT.

La SCT informó que, al concluir los contratos de PPS, “la administración del Gobierno Federal que esté en ese tiempo decidirá si la SCT realizará el mantenimiento menor y mayor o directamente a través de un tercero” y respecto de los contratos de APP “la SCT contratará a



*Terceros para el mantenimiento menor y mayor que se requiera de los tramos carreteros con el presupuesto asignado para el ejercicio que se trate, como lo hace para el resto de la Red Federal Libre de Peaje. La contratación de Terceros es debido a que ya no se cuenta con personal capacitado y equipamiento necesario para realizar las obras”*

En conclusión:

- Los tramos carreteros de los contratos de los PPS y de APP, al ser bienes de uso común, no se registran en ningún inventario de bienes nacionales, de conformidad con el artículo 26 la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- En la Ley General de Bienes Nacionales no se establece la obligación de requerir el avalúo o valor de los tramos carreteros.
- En las cláusulas de los contratos de los PPS se establece que los inversionistas proveedores a la terminación del contrato deberán entregar los tramos carreteros a la SCT, incluyendo los equipos, instalaciones o bienes para la operación mantenimiento y conservación.
- Para los contratos de APP los inversionistas reconocen a la fecha de terminación del contrato cualquier mejora o construcción derivada de la prestación de los trabajos pasara a ser propiedad de la SCT.

## **12. Pago de las Obligaciones del Servicio del Contrato del Proyecto para Prestación de Servicios (PPS) de dos tramos carreteros.**

En la Cuenta Pública 2017, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) reportó el pago por 1,124,462.9 miles de pesos por los servicios de operación, mantenimiento, modernización, ampliación, diseño y conservación de dos contratos PPS suscritos que se encontraban en operación por la SCT y los inversionistas proveedores.

En las cláusulas de “Facturación y pago”, por concepto de “Fecha de Pago” de los Contratos del PPS, se establece la obligación de la SCT de realizar el pago integrado trimestral del periodo vencido por los servicios prestados por el inversionista proveedor, dentro de los 45 días naturales posteriores a partir de la fecha de recepción de la factura.

La SCT informó que el proceso de recepción, revisión y pago de las facturas se realiza conforme a lo siguiente:

- Dentro de los 10 días naturales posteriores al último día del trimestre, el inversionista proveedor envía la factura a la SCT para solicitar el pago.
- El representante designado de la SCT recibe la factura y sus anexos, y envía para revisión del supervisor externo.
- El supervisor externo dictamina la procedencia del pago y, en caso de cumplir los requisitos, envía al representante designado para su autorización, en caso contrario, se envía al concesionario para que incorpore lo faltante.
- Una vez que la factura es autorizada por el representante designado, la envía al área de recursos financieros de los centros SCT y solicita el pago.

- La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) tramita el pago ante la Tesorería de la Federación, mediante una Cuenta por Liquidar Certificada (CLC).

Con la revisión de 84 facturas, 9 CLC y 8 estimaciones de pago por 1,124,462.9 miles de pesos se constató que los inversionistas proveedores requirieron el pago de intereses por 7,028.6 miles de pesos por concepto de pago tardío por disponibilidad en la modernización de los segmentos del tramo carretero, de acuerdo con la cláusula de “Facturación y pago”, “Pagos Moratorios”, de los contratos PPS. El pago de los intereses se determinó como sigue:

DÍAS DE RETRASO EN EL PAGO DE LAS FACTURAS POR LA CONTRAPRESTACIÓN DE SERVICIOS  
(Miles de pesos)

Periodo	Presentación de la factura		Fecha de pago por contrato	Fecha del Pago	Días de retraso	Fecha de factura de los intereses	Importe de gastos financieros 1/	Fecha de pago de los intereses
	Fecha	Importe						
dic-15 a feb-16	03/03/16	39,493.0	17/04/16	20/05/16	33	15/02/17	439.0	24/03/17
mar-16 a may-16	06/06/16	119,532.9	21/07/16	25/08/16	35	15/02/17	1,554.0	24/03/17
jun-16 a ago-16	05/09/16	119,555.2	20/10/16	06/01/17	78	15/02/17	3,609.5	24/03/17
jun 16 a agos-16	02/09/16	128,127.6	19/10/16	09/01/17	82	01/03/17	1,426.1	27/03/17
			Total		228		7,028.6	

FUENTE: Facturas y Cuentas por liquidar certificadas proporcionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

<sup>1/</sup> Tasa de interés de la prórroga de conformidad con el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación y sección 7 de la cláusula vigésima novena del contrato del Proyecto para Prestación de Servicios (PPS).

Los inversionistas proveedores presentaron las facturas a los representantes designados de los Centros SCT en las fechas 3 de marzo, 6 de junio, 2 y 5 de septiembre de 2016, por concepto de disponibilidad del servicio del periodo del 1 de diciembre de 2015 al 31 de agosto de 2016; sin embargo, la SCT realizó el pago los días 20 de mayo y 25 de agosto de 2016, 6 y 9 de enero de 2017, lo que resultó en un retraso de hasta 228 días adicionales al plazo establecido de 45 días naturales a la presentación de las facturas para realizar los pagos por los servicios prestados por el inversionista proveedor.

Los Centros SCT iniciaron los trámites para el pago de las cuatro facturas por interés de pago tardío a los inversionistas proveedores, por lo que el 24 y 27 de marzo de 2017, la SCT pagó 7,028.6 miles de pesos con recursos del Presupuesto de Egresos de ese mismo año.

Al respecto, la SCT informó que:

*“...debido a insuficiencia presupuestal el pago no se pudo cubrir en el tiempo establecido en el contrato, este atraso se originó debido a que no se tenían recursos calendarizados en los meses que se requerían tal como se puede apreciar en el Sistema Integral de Administración, Estado del Ejercicio 2016 ...”*

*“La DGPOP, en el ámbito de su atribución recibió el oficio dirigido al C. Oficial Mayor, emitido por la Dirección General Programación y Presupuesto ‘B’, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el que se remite el Techo de gasto asignado a la*

*dependencia para efectos de la integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (APEF) para el Ejercicio Fiscal 2016, el cual incluyó las principales políticas de gasto a las que debe apegarse.”*

*“Es importante mencionar que la información del APEF se remite a la SHCP mediante la plataforma Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP), el cual valida que la información remitida sea congruente con las reglas de validación ahí establecidas, por lo que no se cuenta con libertad total para la distribución de los recursos y no es posible exceder el Techo comunicado, por lo que existen varias partidas que inician el ejercicio con déficit de recursos, entre otras, la que nos ocupa.”*

*“Con Oficio Circular de fecha 16 de diciembre de 2015, la DGPOP comunicó la distribución de los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 y sus calendarios.”*

Asimismo, la SCT proporcionó un oficio de fecha 17 de marzo de 2016, mediante el cual solicitó, a la Dirección General de Programación y Presupuesto “B” de la SHCP, recursos por 2,807,125.5 miles de pesos con la finalidad de cubrir el pago de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) y así evitar intereses de mora, mediante una ampliación líquida al presupuesto de egresos de la SCT.

Al respecto la SHCP mediante el oficio de fecha 28 de marzo de 2016, informó a la SCT que *“... para continuar con el análisis de la solicitud en comento, es necesario que esa Dependencia dé cumplimiento a lo establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 64 de su Reglamento y a la Guía de Operación del Módulo de Adecuaciones Presupuestaria (MAP)”*

Los artículos referidos establecen lo siguiente:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

#### *Artículo 57*

*“Los ejecutores de gasto deberán sujetarse a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo que se realicen adecuaciones presupuestarias en los términos que señala este Capítulo y los artículos 19, 20 y 21 de esta Ley.”*

#### *Artículo 58*

*“Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:*

...

*III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.*

*El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.*

*Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.*

...

*Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

*Artículo 64.*

*“Las dependencias y entidades deberán realizar los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de los gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrados en los sistemas contables correspondientes sujetándose a sus presupuestos autorizados, observando para ello que se realicen: I. Con cargo a los programas presupuestarios y unidades responsables señalados en sus presupuestos; II. Con base en los capítulos, conceptos y partidas del clasificador por objeto del gasto, previstos en sus analíticos presupuestarios autorizados, y III. La solicitud de pago de los gastos efectivamente devengados a través de cuentas por liquidar certificadas.”*

Además, la SCT manifestó que en cumplimiento de un oficio de fecha 28 de marzo de 2016, emitido por la SHCP, solicitó a la Dirección de Administración de la Dirección General de Desarrollo Carretero que verificara la suficiencia presupuestaria de los seis Centros SCT y llevaran a cabo las diligencias necesarias para realizar las adecuaciones presupuestarias correspondientes, mismas que quedaron reflejadas dentro del Sistema Integral de Administración, por lo que el pago de las facturas se realizó cuando se contó con la suficiencia presupuestaria.

Por lo anterior, la SCT no contó con la suficiencia presupuestaria necesaria para realizar los pagos de los tramos carreteros, en los plazos establecidos en el contrato PPS, situación que generó el cobro de los intereses por parte del inversionista proveedor, situación prevista en las cláusulas de “Facturación y pago”, numeral “Pagos Moratorios”, de los contratos del PPS.

Conviene mencionar que, actualmente, los artículos 92 de la Ley de Asociaciones Público Privadas y 107 de su Reglamento no establecen en el contenido del contrato el pago de intereses moratorios.

Se concluye que:

- Los Centros SCT pagaron 1,124,462.9 miles de pesos por los servicios de operación, mantenimiento, modernización, ampliación, diseño y conservación de dos contratos PPS, suscritos por la SCT, importe que incluyó los 7,028.6 miles de pesos de intereses moratorios los cuales se pagaron con recursos del Presupuesto de Egresos de ese mismo año, debido a que la SCT no contó con la suficiencia presupuestaria para realizar los pagos de dos tramos carreteros, en los plazos establecidos en el contrato PPS.

### **13. Autorización del Proyecto de Asociación Público Privada (APP) del tramo carretero Saltillo-Monterrey-La Gloria**

De conformidad con el artículo 23 de la Ley de Asociaciones Público Privadas el proceso de contratación de los contratos de APP para la conservación, mantenimiento y operación de los tramos carreteros debe iniciarse con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el dictamen de viabilidad realizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con el que se otorga el registro del proyecto en la cartera de inversión y la autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (Comisión Intersecretarial).

La SCT elaboró un dictamen de viabilidad del proyecto APP del tramo carretero “Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo”, el cual recibió la opinión favorable de la SHCP el 9 de agosto de 2016, y la autorización de la Comisión Intersecretarial el 18 de agosto de 2016, dicho tramo se estimó con una longitud de 399.9 km y un costo de 4,383,369.8 miles de pesos<sup>4</sup>, de acuerdo con el análisis costo-beneficio. No obstante para la suscripción del contrato, la SCT emitió la convocatoria para el concurso de licitación internacional la cual refirió al tramo carretero “Saltillo-Monterrey-La Gloria” con una longitud menor de 292.440 km.

El proyecto no fue actualizado, ni autorizado por la Comisión Intersecretarial con las nuevas especificaciones; al respecto la SHCP informó que:

*... “a la fecha, no se cuenta con una solicitud por parte de la dependencia para someter a consideración de la CIGFD el cambio de alcance del proyecto de referencia.*

*Es importante señalar que el artículo 19 de la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) establece que ‘los proyectos de asociación público-privada serán preferentemente integrales pero, cuando así resulte conveniente y necesario podrán concursarse por etapas, si ello permite un avance más ordenado en su implementación’.*

*Al respecto, el tramo carretero ‘Saltillo-Monterrey-La Gloria’ corresponde a una fase del proyecto ‘Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo’, conforme se menciona en los estudios*

---

<sup>4</sup> Acta de Resultados de Evaluación de Ofertas Técnicas y Apertura de Ofertas Económicas, de la SCT en el apartado de licitaciones consultado el 23 de agosto de 2018.

*y análisis presentados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del proyecto bajo el esquema APP.*

*Para la segunda parte del proyecto del tramo ‘La Gloria-Nuevo Laredo’, la SCT determinó realizarlo bajo la modalidad de un APP Autofinanciable denominado ‘Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo, tramo Entronque carretero 85 con Autopista 85D Ex – garita del Entronque Carretero 2’. En dicho proyecto, el Gobierno Federal no tiene que erogar recursos presupuestarios para la rehabilitación, conservación y mantenimiento de la infraestructura carretera de dicho tramo, ya que es financiado por los ingresos cobrados a los usuarios de la autopista (a solicitud de la SCT, la UI emitió una opinión vinculante respecto del tramo antes señalado, en términos del artículo 36 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas).*

*Por lo tanto, queda establecido que la licitación del proyecto APP en su etapa del tramo carretero ‘Saltillo-Monterrey-La Gloria’ está considerado dentro de los estudios y análisis del proyecto “Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo”, por lo que no existe un cambio en la ubicación del proyecto ni en sus metas físicas. Además de que resulta más conveniente para el Gobierno Federal que el tramo de la Autopista 85D Ex – garita del Entronque carretero 2”, se realice como proyecto APP en su modalidad Autofinanciable, debido a que no comprometen recursos presupuestarios para el pago al Desarrollador Privado.”*

Debido a que el artículo 19 de la Ley de Asociaciones Público Privadas establece que “los proyectos de asociación público-privada serán preferentemente integrales, pero, cuando así resulte conveniente y necesario, podrán concursarse por etapas, si ello permite un avance más ordenado en su implementación”, el proyecto “Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo (La Gloria)”, cuando fue autorizado, no se especificó que este sería construido en etapas mediante distintos esquemas de inversión.

En conclusión:

- La SCT elaboró un dictamen de viabilidad del proyecto de la APP del tramo carretero “Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo”, el cual recibió la opinión favorable de la SHCP y por lo tanto, el registro de cartera, así como la autorización de la Comisión Intersecretarial, dicho tramo se estimó con una longitud de 399.9 km y un costo de 4,383,369.8 miles de pesos, de acuerdo con el análisis costo-beneficio.  
Lo anterior, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Asociaciones Público Privadas que permite que los proyectos puedan ser concursados por etapas, si esto permite un avance más ordenado en su implementación, durante su autorización no se especificó que este sería construido en etapas mediante distintos esquemas de inversión, así como tampoco un programa de construcción y los esquemas de inversión a utilizar.
- El registro de cartera presentado en la Cuenta Pública 2017 de la APP corresponde al tramo carretero “Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo (La Gloria).

#### **14. Comparativo entre contratos de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), de Asociación Público Privada (APP) y Contrato Plurianual de Servicios (CPS)**

De acuerdo con los artículos 1792 y 1793 del Código Civil Federal, el contrato puede definirse como el acuerdo de voluntades por medio del cual se producen o transfieren derechos y obligaciones.

Por su parte, la Ley de Asociaciones Público Privadas regula el proceso de contratación de los proyectos de Asociación Público Privada (APP) y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público regula el proceso de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) y de los Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios (CPS).

El artículo 45 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece las cláusulas mínimas que deberán contener los contratos de PPS y de CPS.

En tanto, el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas menciona que los contratos tendrán por objeto establecer los términos y condiciones necesarias para la prestación de los servicios al sector público o, en su caso, al usuario final, en los que se requiera desarrollo de infraestructura; este contrato sólo podrá suscribirse con particulares personas morales, cuyo objeto social sea de manera exclusiva, realizar aquellas actividades que sean necesarias para desarrollar el proyecto respectivo, así como y determinar las cláusulas que como mínimo deberá contener el contrato.

A fin de verificar las diferencias o similitudes que existen entre los contratos PPS, APP y CPS, se revisaron los contratos PPS del tramo carretero de Irapuato-La Piedad; el APP del tramo carretero Querétaro-San Luis Potosí, ambos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y el CPS del Centro Federal de Readaptación Social (CEFRESO) del Estado de Guanajuato, a cargo de Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), como se muestra a continuación:

## COMPARACIÓN DE ESQUEMAS DE LOS PPS, DE APP Y DE CPS

Concepto	PPS Tramo carretero	APP Tramo carretero	CSP CEFERESO	Diferencia
Los esquemas se alinean al Plan Nacional de Desarrollo correspondiente				Sí / No 1/
Forma de pago	Trimestral	Mensual	Mensual	Sí
Garantías	Sí	Sí	Sí	No
Custodia del modelo financiero	Sí	No	Sí	Sí
Certificados de operación	Sí	Sí	Sí	No
Hallazgos arqueológicos	Sí	No	No	Sí
Control de calidad	Sí	Sí	Sí	No
Seguros	Sí	Sí	Sí	No
Obligaciones de la entidad	Sí	Sí	Sí	No
Verificación de cumplimiento	Sí	Sí	Sí	No
Cálculo de pagos	Sí	Sí	Sí	No
Facturación y pago	Sí	Sí	Sí	No
Servicios adicionales	Sí	No	Sí	Sí
Caso fortuito o fuerza mayor	Sí	Sí	Sí	No
Indemnizaciones	Sí	Sí	Sí	No
Rescisión	Sí	Sí	Sí	No
Terminación anticipada con responsabilidad a los proveedores	Sí	Sí	Sí	No
Causas de terminación imputables a la entidad	Sí	Sí	Sí	No
Terminación no imputable a las partes	Sí	Sí	Sí	No
Efectos de la terminación	Sí	Sí	Sí	No
Cesión	Sí	Sí	Sí	No
Subcontratación	Sí	Sí	Sí	No
Cambio de control	Sí	Sí	Sí	No
Consentimiento y autorizaciones	Sí	No	Sí	Sí
Confidencialidad	Sí	Sí	Sí	No
Procedimiento para solución de controversias	Sí	Sí	Sí	No
Modificaciones	Sí	Sí	Sí	No
Penas convencionales	Sí	Sí	Sí	No

FUENTE: Contratos de PPS, APP de tramos carreteros y CPS.

1/ Los esquemas se alinean al Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al año de la suscripción del contrato.

PPS: Proyecto para Prestación de Servicios.

APP: Asociación Público Privada.

CPS: Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios.

Sí: Cuando existe diferencia entre los conceptos de los contratos de los tres esquemas.

No: Cuando los conceptos coinciden de los contratos de los tres esquemas.



De lo anterior, se constató que:

- El contrato del PPS, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, cuenta con el mínimo de cláusulas señaladas para este tipo de contratos.
- El contrato de APP cuenta con las cláusulas requeridas en los artículos 92 de la Ley de Asociaciones Público Privadas y 107 de su Reglamento.
- El contrato de APP no incluyó cláusulas respecto de la custodia del modelo financiero, los hallazgos arqueológicos, los servicios adicionales ni sobre “consentimientos y autorizaciones”; debido a que la Ley de Asociaciones Público Privadas y su Reglamento no las considera.
- El contrato CPS no consideró la cláusula de hallazgos arqueológicos y no se pudo realizar un análisis comparativo de los montos de los contratos ya que no se cuenta con esa información en la Cuenta Pública 2017.

En conclusión:

- En el contrato de APP no se consideraron cláusulas sobre hallazgos arqueológicos, la custodia del modelo financiero, los términos y condiciones conforme a los cuales el desarrollador pueda solicitar alguna modificación al modelo financiero; así como las consideraciones a tomar por el desarrollador ante la inclusión de servicios adicionales aceptados por las dependencias o entidades.
- El contrato CPS no incluyó la cláusula de hallazgos arqueológicos y no se pudo realizar un análisis comparativo de los montos de los contratos, debido a que no se cuenta con esa información en la Cuenta Pública 2017. Esta situación se analizará en el informe de la auditoría núm.17-GB “Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo”.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 5 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 4 restantes generaron: 5 Recomendaciones.

Además, se generó 1 Sugerencia a la Cámara de Diputados.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 5 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los proyectos de asociación público privada y de prestación de servicios, para verificar que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y social se evaluaron y justificaron la conveniencia de operar los proyectos bajo la modalidad de asociación público privada, y que los procesos para su adjudicación y

contratación se realizaron conforme a la ley que las rige; asimismo, que los gastos generados y los pagos de los proyectos de asociación público privada y de prestación de servicios se presupuestaron, adjudicaron, contrataron, justificaron, ejecutaron, pagaron, aplicaron, supervisaron, comprobaron y registraron presupuestaria y contablemente, conforme a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia; además de que se proporcionaron a la población los servicios de tránsito en los siete Proyectos para Prestación de Servicios y en dos de los siete proyectos de Asociación Público Privada; los cinco proyectos restantes de Asociaciones Público Privadas aun no entraban en operación.

Se advierte que los pagos realizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al 2017 por la contraprestación de los siete contratos de Proyectos para Prestación de Servicios por 3,340,417.9 miles de pesos y de dos contratos de Asociaciones Público Privadas por 332,752.9 miles de pesos, se reportaron como gasto de inversión y, no se reportan como deuda de largo plazo del Gobierno Federal, aun cuando este esquema de financiamiento tiene elementos de exigibilidad similares a los de una línea de crédito.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Karina Claudia Ledesma Hernández

Rubén Medina Estrada

***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.

***Sugerencias a la Cámara de Diputados***

2017-0-01100-15-0361-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, y de Hacienda y Crédito Público, revise y evalúe modificar el artículo 92 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 92. El contrato de asociación público-privada deberá contener, como mínimo:

(...)

XVI Las obligaciones del desarrollador con la dependencia o entidad pública contratante, ante el descubrimiento de cualquier hallazgo Arqueológico;

XVII La obligación de que el Modelo Financiero del concursante ganador forme parte integrante de los anexos del contrato;

XVIII Los términos y condiciones conforme a los cuales el desarrollador pueda solicitar alguna modificación al Modelo Financiero por causas de fuerza mayor, caso fortuito o por situaciones extraordinarias no previsibles;

XIX Las consideraciones a tomar por el desarrollador, dentro de los límites que establece este ordenamiento, ante la inclusión de servicios adicionales solicitados y aceptados por las dependencias y/o entidades;

XX En caso de que, como consecuencia del desarrollo contractual se requiera de alguna autorización u otorgamiento de algún consentimiento de la dependencia o entidad pública contratante, se deberá establecer la forma, tiempo, alcances, límites o términos en que ésta habrá de atenderlo. [Resultado 14]

***Apéndices***

*Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que el proceso de autorización de los contratos de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) se realizó de conformidad con la normativa.
2. Comprobar el cumplimiento oportuno de las cláusulas de los contratos de los PPS por parte de los inversionistas proveedores, y que el pago de la contraprestación del servicio se realizó en los términos de los contratos.

3. Constatar que el tercero contratado para supervisar la prestación de los servicios de los PPS cumplió con sus obligaciones y recibió el pago correspondiente, de conformidad con la normativa.
4. Verificar los mecanismos de financiamiento utilizados por los inversionistas proveedores para cumplir con el objetivo de los contratos de los PPS.
5. Comprobar que los pagos realizados por la prestación del servicio de los PPS y de la supervisión se registraron contablemente y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.
6. Verificar que, antes de efectuar al proceso de adjudicación de los proyectos de Asociación Público Privada (APP), se contó con el dictamen de viabilidad que contiene los estudios y análisis que justificaron su procedencia.
7. Verificar que los procedimientos de adjudicación, para la realización de proyectos de infraestructura mediante APP, se efectuaron de conformidad con la normativa y que la propuesta ganadora ofreció las mejores condiciones técnicas, económicas y financieras; además, constatar que los expedientes de los procesos de adjudicación contaron con la documentación correspondiente.
8. Constatar la formalización de los contratos de las APP, y que los proyectos contaron con los dictámenes, autorizaciones y registros de la SHCP, y se incluyeron en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
9. Verificar el cumplimiento oportuno de las cláusulas de los contratos de APP, y la entrega de las garantías.
10. Verificar los mecanismos de financiamiento utilizados por los inversionistas para la construcción de los proyectos de APP.
11. Verificar que el registro contable y presupuestario de las operaciones de los proyectos de APP, así como su presentación en la Cuenta Pública, se realizaron de conformidad con la normativa.

#### *Áreas Revisadas*

Las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto; de Conservación de Carreteras, y de Desarrollo Carretero, adscritas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" y las unidades de Inversiones, y de Política y Control Presupuestario, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 41, fracción I, inciso d)
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Asociaciones Público Privadas artículo 45 fracciones I, incisos a) y b), VI y XV y 100, y Reglamento de Asociaciones Público Privadas artículos 67, fracción VIII, y 68, fracción II; Contrato de servicios relacionados con la obra pública para la supervisión de los tramos carreteros, cláusula "Forma de pago".

*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.