

Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes

Construcción del Túnel Ferroviario del Portal Poniente al Oriente, con Inicio en el km 36+150 y Terminación en el km 40+784, y Adecuaciones, Actualizaciones y Modificaciones al Proyecto Ejecutivo del Tren Interurbano México-Toluca, en el Estado de México

Auditoría De Cumplimiento a Inversiones Físicas: 2021-0-09100-22-0296-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 296

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos canalizados al proyecto a fin de comprobar que las inversiones físicas se presupuestaron, ejecutaron, pagaron y finiquitaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de
	Pesos
Universo Seleccionado	940,264.9
Muestra Auditada	681,285.1
Representatividad de la Muestra	72.5%

De los 108 conceptos que comprendieron la ejecución de las obras, por un total ejercido de 940,264.9 miles de pesos en 2021, se seleccionó para la revisión una muestra de 13 conceptos por un importe de 681,285.1 miles de pesos, que representó el 72.5% del total erogado en la cuenta pública en fiscalización, por ser los más representativos en monto y volumen, como se detalla en la tabla siguiente.

CONTRATOS Y CONCEPTOS REVISADOS

(Miles de pesos y porcentajes)

Número de contrato	Conceptos		Importes		Alcance de la revisión (%)
	Ejecutados	Seleccionados	Ejercido	Seleccionado	
DGTFM-28-14	95	4	726,365.7 ^{1/}	609,439.1 ^{2/}	83.9
DGTFM-43-14	7	7	8,426.0 ^{3/}	2,216.9 ^{4/}	26.3
DGTFM-13-15	6	2	205,473.2 ^{5/}	69,629.1 ^{4/}	33.9
Total	108	13	940,264.9	681,285.1	72.5

FUENTE: La extinta Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal, ahora Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ahora Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, tabla elaborada con base en los expedientes de los contratos revisados, proporcionados por la entidad fiscalizada.

- ^{1/} Incluye el importe de obra por un monto de 549,401.3 miles de pesos, de ajuste de costos por un monto de 156,958.5 miles de pesos y de gastos no recuperables con ajuste de costos por un importe de 20,005.9 miles de pesos.
- ^{2/} Incluye el importe de obra seleccionado para revisión de 432,474.7, de ajuste de costos de 156,958.5 miles de pesos y de gastos no recuperables con ajuste de costos por un importe de 20,005.9 miles de pesos.
- ^{3/} Incluye el importe de servicios por un monto de 2,282.5 ajuste de costos por un monto de 6,143.5 miles de pesos.
- ^{4/} Corresponde únicamente a los importes de servicios seleccionados para su revisión.
- ^{5/} Incluye el importe de servicios por un monto de 174,172.1 miles de pesos y de ajuste de costos por un monto de 31,301.1 miles de pesos.

El proyecto de inversión de infraestructura económica denominado “Construir el Tren Interurbano México-Toluca. Primera Etapa” contó con suficiencia presupuestal para el Ejercicio Fiscal de 2021 por un importe de recursos federales de 89,492.5 miles de pesos que incluyen el IVA y que fueron reportados como ejercidos en la Cuenta Pública 2021 en el Tomo III, Información Programática, Ramo 09, Comunicaciones y Transportes, Ramos Administrativos, en el apartado Detalle de Programas y Proyectos de Inversión, con la clave de cartera núm. 13093110008 y la clave presupuestaria núm. 09 311 3 05 03 00 0006 K0040 62601 3 1 40 13093110008 09.

Adicionalmente, el 14 de junio de 2021, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito (BANOBRAS), como Fiduciaria del Fideicomiso Público núm. 1936, denominado Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), y la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), ahora Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT), celebraron el Convenio de Apoyo Financiero para el proyecto ferroviario denominado “Construir el Tren Interurbano México-Toluca. Primera Etapa” hasta por la cantidad de 3,500,000.0 miles de pesos, (en el que se incluye el monto total fiscalizado de 681,285.1 miles de pesos) y para el Ejercicio Fiscal de 2021 se tiene un importe ejercido de 940,264.9 miles de pesos, correspondiente a los tres contratos arriba mencionados.

Antecedentes

El proyecto “Construir el Tren Interurbano México-Toluca. Primera Etapa” se encuentra localizado en las coordenadas geográficas siguientes: inicial 19.28108, -99.677408 y final 19.39853, -99.200347, y tiene como objetivo principal atender la problemática de transporte que se presenta en el corredor de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca mediante la

realización de un sistema ferroviario con una longitud de 57.7 km, de los cuales 40.7 km corresponden al Estado de México y 17.0 km a la Ciudad de México, con un ancho de derecho de vía de 16.0 m; y que una vez concluido conectará a las ciudades de México y de Toluca.

En el Estado de México, el proyecto cruza por los municipios de Zinacantepec, Toluca, Metepec, San Mateo Atenco, Lerma y Ocoyoacac; y en su tramo en la Ciudad de México, por las demarcaciones territoriales Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón. En alcance a dicho proyecto, la extinta Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal (DGTFM), ahora Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal (DGDFM), consideró la construcción del segundo tramo con dos túneles, de 4,634 m cada uno, los cuales se desarrollaron entre La Marquesa (km 036+150) y Xalpa, Cuajimalpa de Morelos (km 040+784), con las coordenadas geográficas siguientes: inicial 19.29426, -99.36006 y final 19.317643, -99.322130.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha revisado los recursos reportados como erogados en el referido proyecto en las cuentas públicas de los ejercicios fiscales de 2014 a 2020 cuyos resultados y acciones se reflejan en los informes individuales correspondientes.

Para efectos de fiscalización de los recursos federales ejercidos en el proyecto durante 2021, se revisaron un contrato de obras públicas y dos de servicios relacionados con las obras públicas con sus respectivos convenios, los cuales se describen a continuación:

CONTRATOS Y CONVENIOS REVISADOS

(Miles de pesos y días naturales)

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	Contratista	Original	
			Monto	Plazo
DGTFM-28-14, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado/LPN. Construcción del Túnel Ferroviario Portal Poniente del Túnel al Portal Oriente del Túnel de 4.634 Kilómetros de longitud, con inicio en el Kilómetro 036+150.00 y Terminación en el Kilómetro 040+784, en el Distrito Federal, el cual forma parte del Proyecto Integral de Transporte de Pasajeros Tren Interurbano México-Toluca.	06/08/14	Construcciones y Trituraciones, S.A. de C.V., y la empresa Ingenieros Civiles Asociados, S.A. de C.V.	2,855,386.9	07/08/14-25/08/16 750 d.n.
Convenio núm. 1, de diferimiento por la entrega tardía del anticipo.	28/08/14			28/08/14-15/09/16 (750 d.n.)
Convenio modificatorio núm. 2, para reconocer el plazo de suspensión temporal de 389 días naturales. ^{1/}	21/09/15			
Convenio modificatorio núm. 3, para modificar los precios unitarios pactados originalmente por las nuevas condiciones que imperan en la ejecución de los trabajos, sin modificar el plazo ni el monto.	31/01/17			
Convenio modificatorio núm. 4, de ampliación del plazo y del monto.	31/08/17		1,080,866.3	10/10/17-15/04/18 188 d.n.
Convenio adicional núm. 5, de ampliación del plazo.	13/04/18			16/04/18-26/10/18 194 d.n.
Convenio adicional núm. 6, de ampliación del plazo.	24/10/18			27/10/18-31/12/18 66 d.n.

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	Contratista	Original	
			Monto	Plazo
Convenio adicional núm. 7, de ampliación del plazo y del monto.	28/12/18		336,900.4	01/01/19-31/03/19 90 d.n.
Convenio adicional núm. 8, de ampliación del plazo.	29/03/19			01/04/19-31/10/19 214 d.n.
Convenio adicional núm. 9, de ampliación del plazo.	31/10/19			01/11/19-31/12/19 61 d.n.
Convenio adicional núm. 10, de ampliación del plazo.	02/01/20			01/01/20-30/04/20 121 d.n.
A la fecha de la revisión (julio de 2022) los trabajos se encontraban concluidos y finiquitados.				
			Monto contratado	1,684 d.n.
			Ejercido en estimaciones de obra en años anteriores	4,496,712.3
			Ejercido en estimaciones de obra en 2021	549,401.3 ^{2/}
			Pendiente de erogar	-772,960.0
DGTFM-43-14, de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado/ITP. Supervisión y Control para la Construcción del Túnel Ferroviario Portal Poniente del Túnel al Portal Oriente del Túnel de 4.634 Kilómetros de longitud, con inicio en el Kilómetro 036+150.00 y Terminación en el Kilómetro 040+784, en el Distrito Federal, el cual forma parte del Proyecto Integral de Transporte de Pasajeros Tren Interurbano México-Toluca.	24/09/14	Dirac, S.A.P.I. de C.V.	153,547.2	25/09/14-10/02/17 870 d.n.
Suspensión temporal de los servicios por 124 días naturales, ^{3/} debido a la suspensión de los trabajos de obra por la problemática social.				
Convenio modificatorio núm. 2, de ampliación del plazo y del monto.	08/08/17		65,257.3	15/06/17-30/06/18 381 d.n.
Convenio modificatorio núm. 3, de ampliación del plazo y del monto.	29/06/18		40,962.7	01/07/18-30/11/18 153 d.n.
Convenio adicional núm. 4, de ampliación del plazo y del monto.	28/11/18		14,339.6	01/12/18-28/02/19 90 d.n.
Convenio adicional núm. 5, de ampliación del plazo y del monto.	05/03/19		9,540.8	01/03/19-31/05/19 92 d.n.
Convenio adicional núm. 6, de ampliación del plazo y del monto.	03/06/19		30,759.7	01/06/19-31/12/19 214 d.n.
Convenio adicional núm. 7, de ampliación del plazo.	26/02/20			01/01/20-30/06/20 182 d.n.
Convenio adicional núm. 8, de ampliación del plazo y del monto.	26/08/20		23,976.7	01/07/20-31/10/20 123 d.n.
A la fecha de la revisión (julio de 2022) los servicios se encontraban concluidos y finiquitados.				
			Monto contratado	2,105 d.n.
			Ejercido en estimaciones de servicios en años anteriores	336,101.5
			Ejercido en estimaciones de servicios en 2021	2,282.5 ^{4/}
DGTFM-13-15, de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado/AD. Adecuaciones, actualizaciones y modificaciones al proyecto ejecutivo del Tren Interurbano México-Toluca que se requieran durante la etapa constructiva.	28/12/15	Senemex Ingeniería y Sistemas, S.A de C.V.	536,156.6	04/01/16-31/01/18 759 d.n.
Convenio modificatorio núm. 1, de ampliación del monto.	23/01/17		53,179.0	
Convenio modificatorio núm. 2, de ampliación del monto.	31/05/17		78,880.0	
Convenio modificatorio núm. 3, de ampliación del monto.	15/11/17		56,840.0	

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	Contratista	Original	
			Monto	Plazo
Convenio adicional núm. 4, de ampliación del plazo y del monto.	28/12/17		177,452.3	01/02/18-30/11/18 303 d.n.
Convenio adicional núm. 5, de ampliación del plazo y del monto.	31/07/18		264,290.5	01/12/18-31/12/19 396 d.n.
Convenio adicional núm. 6, de ampliación del monto.	30/09/19		39,092.0	
Convenio adicional núm. 7, de ampliación del plazo y del monto.	10/02/20		161,710.0	01/01/20-31/12/20 366 d.n.
Convenio adicional núm. 8, de ampliación del plazo y del monto.	05/01/21		176,145.1	01/01/21-31/12/21 365 d.n.
A la fecha de la revisión (julio de 2022) los servicios se encontraban con un avance físico del 86.58% y financiero del 85.02%.				
	Monto contratado		1,543,745.5	2,189 d.n.
Ejercido en estimaciones de servicios en años anteriores			1,120,207.4	
Ejercido en estimaciones de servicios en 2021			174,172.1 ^{5/}	
	Pendiente de erogar		249,366.0	

FFUENTE: La extinta Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal, ahora Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ahora Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, tabla elaborada con base en los expedientes de los contratos revisados, proporcionados por la entidad fiscalizada.

d.n. Días naturales.

ITP Invitación a cuando menos tres personas.

LPN Licitación Pública Nacional

AD Adjudicación Directa.

^{1/} Comprendido del 16/09/16 al 09/10/17, sin que se modificara el plazo.

^{2/} En 2021 se ejercieron 726,365.7 miles de pesos integrado por un monto ejercido de obra de 549,401.3 miles de pesos, de ajuste de costos por 156,958.5 miles de pesos y de gastos no recuperables con ajuste de costos por 20,005.9 miles de pesos.

^{3/} Comprendido del 11/02/17 al 14/06/17, sin que se modificara el plazo.

^{4/} En 2021 se ejercieron 8,426.0 miles de pesos integrado por un monto ejercido de servicios de 2,282.5 miles de pesos y de ajuste de costos por 6,143.5 miles de pesos.

^{5/} En 2021 se ejercieron 205,473.2 miles de pesos integrado por un monto ejercido de servicios de 174,172.1 miles de pesos y de ajuste de costos por 31,301.1 miles de pesos.

Evaluación del Control Interno

Con base en el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, efectuado mediante procedimientos de auditoría, así como la aplicación de cuestionarios de control interno a las unidades administrativas que intervinieron en los procesos de presupuestación, ejecución, pago y finiquito del proyecto sujeto de revisión, se evaluaron los mecanismos de control implementados, con el fin de establecer si son suficientes para el cumplimiento de los objetivos, así como determinar el alcance y muestra de la revisión practicada.

Resultados

1. Con la revisión del contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado núm. DGTFM-28-14 se constató que la entidad fiscalizada autorizó, por conducto de su residencia de obra y la supervisión externa validó pagos en exceso con recursos del ejercicio de 2021 por un importe de 135,309.1 miles de pesos en las estimaciones de ajuste de costos

denominadas “estimación final de ajuste de costos B” y “estimación finiquito de ajuste de costos”, con periodos de ejecución del 1 al 30 de abril de 2020 y del 1 de octubre de 2015 al 30 de abril de 2020, debido a que en su determinación los importes no se afectaron por un porcentaje igual al de los anticipos otorgados, de conformidad con lo establecido en el artículo 177 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (RLOPSRM); además de que en las estimaciones señaladas, la contratista consideró los factores de ajuste de costos autorizados más la diferencia que se obtuvo de los factores denominados “A entrega de anticipo” y “Acumulado al mes de cálculo”, obteniendo el factor denominado “Afectación a aplicar por la entrega de anticipo”, el cual se multiplicó por los importes estimados, resultando la columna “Con afectación” y que se sumó a la columna denominada “Sin afectación”; procedimiento que no está regulado en la normativa aplicable que establece que una vez determinados los factores de ajuste, éstos se aplicarán al importe de las estimaciones generadas. Por lo anterior, la entidad fiscalizada contravino la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 58, penúltimo párrafo; el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículos 113, fracciones I, VI y IX, 115, fracción X, 177; el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracciones I y III; y la cláusula novena, párrafo penúltimo contractual.

En respuesta y como acción derivada de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares del 23 de agosto de 2022 formalizada con el acta núm. 003/CP2021, la Dirección de Control y Seguimiento de Auditorías de la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto (DGPOP) de la SICT, con el oficio núm. 5.1.203.341 de fecha 7 de septiembre de 2022, remitió copia de la nota informativa del 31 de agosto de 2022, con la cual la residencia de obra de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal (DGDFM) de la SICT informó que ya se entregaron los expedientes de las dos estimaciones referidas, en los cuales se incluyen los documentos que justifican su procedencia, así como el cálculo, los criterios de su elaboración y los trámites correspondientes.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada proporcionó copia del documento denominado “análisis jurídico-normativo”, y señaló que para su integración se contempló lo establecido en los artículos 23, penúltimo párrafo y 58, último párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y 123, 136, 138, 175 y 177, de su reglamento, y en el cual se indica entre otros aspectos lo siguiente:

“...para cada ejercicio presupuestal subsecuente al primero, se debió de considerar la actualización del presupuesto afectándolo por el factor de ajuste de costos vigente en su momento y así determinar el presupuesto actualizado...”, “...al no otorgarse el anticipo con el presupuesto actualizado implicó que en realidad se recibió un porcentaje menor de anticipo, por lo que al proceder a calcular el presupuesto actualizado y determinar el porcentaje real de anticipo recibido resulta un porcentaje menor al 30.0%, mismo que se considera al momento de afectar por el anticipo el factor de ajuste de costos que se genera como incremento a partir de la fecha en que se recibió el anticipo...” y “...los importes de ajustes de costos deberán afectarse en un porcentaje igual al del anticipo concedido...” (sic).

Por otra parte, referente a que el procedimiento no está regulado en la normativa aplicable señaló que el procedimiento que fue aplicado y conciliado entre la dependencia y la contratista es correcto y totalmente procedente conforme a la normativa que rige el contrato, asimismo, se informó que los porcentajes aplicados corresponden a los factores de ajuste de costos debidamente autorizados y los porcentajes de anticipos realmente concedidos, determinados conforme al presupuesto actualizado para aplicarse como afectación en el mismo porcentaje resultante a los ajustes de costos, existiendo cantidades de obra que no se les otorgó anticipo alguno. Lo anterior, quedó justificado con los oficios núms., UNCP/309/NOP/0.123/2017, UNCP/309/NOP/0.-211/2018, UNCP/309/TU/407/2018 y 700.2022.0077 de fechas, 30 de junio de 2017, 25 de octubre de 2018, 21 de noviembre de 2018 y 10 de febrero de 2022, respectivamente, en los que se concluye que la interpretación a la opinión vertida por la Unidad Normativa de Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública, así como la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) son favorables para este caso en particular.

Sobre el particular, una vez revisada y analizada la información y documentación proporcionada, se determinó que subsiste la observación, debido a que, la entidad fiscalizada reconoció que los importes de los ajustes de costos deben ser afectados por un porcentaje igual al del anticipo concedido, tal como lo aplicó originalmente en términos del artículo 177 del RLOPSRM, misma consideración que se realizó para determinar el importe observado.

Además de que el cálculo presentado por la contratista incumple con lo indicado en los artículos 58, penúltimo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y el 177, de su Reglamento, que señalan que:

“Una vez aplicado el procedimiento respectivo y determinados los factores de ajuste, éstos se aplicarán al importe de las estimaciones generadas...” y “Si al inicio de los trabajos contratados o durante el periodo de ejecución de los mismos se otorga algún anticipo, el o los importes de ajustes de costos deberán afectarse en un porcentaje igual al del anticipo concedido” (sic).

En este orden de ideas, es de señalar que el artículo 23, de la LOPSRM se refiere exclusivamente a la previsión del gasto que tienen que realizar las dependencias o entidades en las obras públicas para garantizar la continuidad de los trabajos, no establece como se realiza el ajuste de costos, para lo cual existe disposición expresa establecida, como ya se señaló, en el artículo 177, del RLOPSRM ni genera derechos hacia las empresas contratistas; y finalmente, es conveniente mencionar que los oficios remitidos y que fueron elaborados por la Unidad Normativa de Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública, así como la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no son favorables para este caso en particular, por lo anteriormente señalado, persiste el importe observado de 135,309.1 miles de pesos.

2021-0-09100-22-0296-06-001 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 135,309,120.08 pesos (ciento treinta y cinco millones trescientos nueve mil ciento veinte pesos 08/100 M.N.), por pagos en exceso, más los intereses generados desde la fecha de pago hasta la de su recuperación o reintegro, en las estimaciones de ajuste de costos denominadas "estimación final de ajuste de costos B" y "estimación finiquito de ajuste de costos", con periodos de ejecución del 1 al 30 de abril de 2020 y del 1 de octubre de 2015 al 30 de abril de 2020, debido a que en su determinación los importes no se afectaron por un porcentaje igual al de los anticipos otorgados, de conformidad con lo establecido en el artículo 177 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (RLOPSRM); además de que, en las estimaciones señaladas, la contratista consideró los factores de ajuste de costos autorizados más la diferencia que se obtuvo de los factores denominados "A entrega de anticipo" y "Acumulado al mes de cálculo", obteniendo el factor denominado "Afectación a aplicar por la entrega de anticipo", el cual se multiplicó por los importes estimados, resultando la columna "Con afectación" y que se sumó a la columna denominada "Sin afectación", procedimiento que no está regulado en la normativa aplicable que establece que, una vez determinados los factores de ajuste, éstos se aplicarán al importe de las estimaciones generadas; estos recursos se ejercieron con cargo al contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado núm. DGTFM-28-14, que tuvo por objeto la "Construcción del Túnel Ferroviario Portal Poniente del Túnel al Portal Oriente del Túnel de 4.634 Kilómetros de longitud, con inicio en el Kilómetro 036+150.00 y Terminación en el Kilómetro 040+784, en el Distrito Federal, el cual forma parte del Proyecto Integral de Transporte de Pasajeros Tren Interurbano México-Toluca", en incumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 58, penúltimo párrafo; del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículos 113, fracciones I, VI y IX, 115, fracción X, y 177; del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracciones I y III; y de la cláusula novena, párrafo penúltimo, del contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado núm. DGTFM-28-14.

Causa Raíz Probable de la Irregularidad

Falta de supervisión en la ejecución de los trabajos.

2. Con la revisión del contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado núm. DGTFM-28-14 se observó que la entidad fiscalizada autorizó, por conducto de su residencia de obra y la supervisión externa validó pagos en exceso con recursos del ejercicio fiscal de 2021 por un importe de 10,170.8 miles de pesos por concepto de gastos no recuperables desglosado de la manera siguiente: 2,404.6 miles de pesos en la estimación núm. GNR-02 y 7,766.2 miles de pesos en la estimación núm. GNR-03 con periodos de ejecución del 8 de diciembre de 2016 al 3 de junio de 2017 y del 26 de enero al 13 de marzo de 2018, debido a que existen diferencias en cantidades de maquinaria y equipo, así como de mano de obra a costo directo e indirecto, por turnos nocturnos y turnos mayores de 8 horas entre lo reportado en las actas de suspensiones de los trabajos firmadas el 28 de diciembre

de 2016 y el 27 de enero de 2018 y lo pagado en las estimaciones, además de que se duplicó el pago de los días domingo, los cuales se encuentran ya contenidos en el cálculo del factor de salario real propuesto en el concurso por la contratista. Por lo observado, se contravino la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 62, fracción I; el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículos 113 fracciones I, VI y IX, 115, fracciones XI y XVI, 137, párrafo primero, y 210, fracción I; el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracciones I y III; y la cláusula décima quinta, contractual.

En respuesta y como acción derivada de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares del 23 de agosto de 2022 formalizada con el acta núm. 003/CP2021, la Dirección de Control y Seguimiento de Auditorías de la DGPOP de la SICT, con el oficio núm. 5.1.203.341 de fecha 7 de septiembre de 2022, remitió copia de la nota informativa del 31 de agosto de 2022, con la cual la residencia de obra de la DGDFM de la SICT informó que se realizaron dos suspensiones parciales de los trabajos y que se instruyó al contratista mantener al personal mínimo necesario, toda vez que, la maquinaria y equipo no pudieron ser retirados de la obra, asimismo, se informó que como medida de protección se procedió a colocar personal de seguridad y de vigilancia en los accesos de la obra, por otra parte, se señaló que para la estimación núm. GNR-02, se consideraron un total de 82 días hábiles de suspensión, con turnos de 11 horas, por lo que, al realizar la equivalencia con turnos de ocho horas establecidas en la Ley aplicable, se determinó que se pagaría un total de 112.75 días hábiles de suspensión, lo cuales equivalen a 3.76 meses suspendidos; asimismo, se informó que la supervisión externa concilió y reportó la mano de obra, maquinaria y equipo que permanecieron en el sitio de los trabajos, así como las horas de los turnos de trabajo durante el periodo de suspensión, además, se indicó que hubo personal a cargo del manejo del contrato y de la bitácora de obra para realizar un seguimiento y cumplimiento de los gastos no recuperables; adicionalmente, la residencia de obra señaló que para la estimación núm. GNR-03, se consideraron para su determinación un total de 47 días incluyendo de lunes a domingo, además de que se tomaron en cuenta los turnos de 11 horas y lo que dio como resultado un total de 64.63 días calendario, los cuales equivalen a 2.12 meses para pago y los días calculados son aplicables para considerar los importes de los campamentos, rentas y oficinas móviles; y por último, remitió copia de las actas circunstanciadas de suspensión de los trabajos, de las facturas para renta de equipo y de campamentos así como de conceptos de vigilancia y de las notas de bitácora.

Sobre el particular, una vez revisada y analizada la información y documentación proporcionada, se determinó que subsiste la observación, toda vez que, la contratista consideró en la determinación de los gastos no recuperables turnos de 11 horas; no obstante, se consideran únicamente procedentes para pago turnos de ocho horas, ya que los turnos de 11 horas se refieren exclusivamente para tiempos activos durante la ejecución de los trabajos, de conformidad con la nota de bitácora núm. 1414 del 13 de junio de 2017, además de que en los cálculos para la determinación de los gastos no recuperables se contemplaron los días domingo, los cuales se encontraban ya contenidos en el cálculo del factor de salario real propuesto en el concurso por la contratista, por lo que el pago de dicho día esta duplicado; asimismo, la supervisión externa indicó mediante sus reportes diarios el personal y

maquinaria que era procedente para reconocimiento de pago, el cual difiere del pagado al contratista, asimismo, dicha supervisión recomendó que la contratista podría enviar a frentes activos personal y maquinaria y que se debían de reconocer para pago sólo turnos de ocho horas; adicionalmente, no se proporcionó la documentación que acredite la utilización de personal a cargo del manejo del contrato y de la bitácora de obra para realizar un seguimiento y cumplimiento de los gastos no recuperables, ya que se encontraban otros frentes activos.

Por otra parte, se aclara que las fechas de las notas de bitácora con las que se dio seguimiento y cumplimiento de los gastos no recuperables son posteriores al periodo de suspensión de los trabajos; y, por último, con las facturas entregadas para la renta de equipo y de campamentos no se acreditó el importe pagado a la contratista durante el periodo suspendido, además de que, las facturas entregadas para los conceptos de vigilancia se duplicaron con las incluidas como soporte de pago en ambas estimaciones de gastos no recuperables, por lo anteriormente señalado, persiste el importe observado de 10,170.8 miles de pesos.

2021-0-09100-22-0296-06-002 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 10,170,884.30 pesos (diez millones ciento setenta mil ochocientos ochenta y cuatro pesos 30/100 M.N.), por pagos en exceso, más los intereses generados desde la fecha de pago hasta la de su recuperación o reintegro, por concepto de gastos no recuperables desglosado de la siguiente manera: 2,404,648.41 pesos (dos millones cuatrocientos cuatro mil seiscientos cuarenta y ocho pesos 41/100 M.N.) en la estimación núm. GNR-02 y 7,766,235.89 pesos (siete millones setecientos sesenta y seis mil doscientos treinta y cinco pesos 89/100 M.N.) en la estimación núm. GNR-03 con periodos de ejecución del 8 de diciembre de 2016 al 3 de junio de 2017 y del 26 de enero al 13 de marzo de 2018, debido a que existen diferencias en cantidades de maquinaria y equipo, así como de mano de obra a costo directo e indirecto, por turnos nocturnos y turnos mayores de 8 horas entre lo reportado en las actas de suspensiones de los trabajos firmadas el 28 de diciembre de 2016 y el 27 de enero de 2018 y lo pagado en las estimaciones, además de que se duplicó el pago de los días domingo, los cuales ya se encuentran contenidos en el cálculo del factor de salario real propuesto en el concurso por la contratista; estos recursos se ejercieron con cargo al contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado núm. DGDFM-28-14, que tuvo por objeto la "Construcción del Túnel Ferroviario Portal Poniente del Túnel al Portal Oriente del Túnel de 4.634 Kilómetros de longitud, con inicio en el Kilómetro 036+150.00 y Terminación en el Kilómetro 040+784, en el Distrito Federal, el cual forma parte del Proyecto Integral de Transporte de Pasajeros Tren Interurbano México-Toluca", en incumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 62, fracción I; del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículos 113, fracciones I, VI y IX, 115, fracciones XI y XVI, 137, párrafo primero, y 210, fracción I; del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 66, fracciones I y III, y de la cláusula décima quinta del contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado núm. DGTFM-28-14.

Causa Raíz Probable de la Irregularidad

Falta de supervisión en la ejecución de los trabajos.

3. En la revisión del contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado núm. DGTFM-28-14 se constató que la entidad fiscalizada no realizó el convenio adicional correspondiente para la autorización de 109,205.88 litros de resina flexible o rígida para servicios de inyección del concepto no previsto en el catálogo original núm. PUEXT 403, "Servicios de inyección de unidades de resina flexible o rígida hidrofílica de poliuretano...", toda vez que se pagaron hasta la estimación de finiquito un total acumulado de 121,544.00 litros a la contratista por un importe total de 394,770.1 miles de pesos; sin embargo, mediante el convenio modificatorio núm. 10 sólo fueron autorizados 12,338.12 litros con un importe de 40,073.7 miles de pesos, por lo observado, se contravino la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 59, penúltimo párrafo; el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículos 99, párrafo primero, y 113, fracciones XI y XV.

En respuesta y como acción derivada de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares del 23 de agosto de 2022 formalizada con el acta núm. 003/CP2021, la Dirección de Control y Seguimiento de Auditorías de la DGPOP de la SICT, con el oficio núm. 5.1.203.341 de fecha 7 de septiembre de 2022, remitió copia de la nota informativa del 31 de agosto de 2022, con la cual la residencia de obra de la DGDFM de la SICT informó que únicamente se realizó la ampliación del plazo por medio del convenio núm. 10 por la falta de asignación presupuestal, dejando las mismas cantidades del convenio núm. 9 es decir 12,338.12 litros para el concepto observado, sin embargo, por medio del oficio núm. 4.3.3.3.-1026/2019 del 26 de diciembre de 2019 la residencia de obra instruyó al contratista la ejecución de las actividades programadas y posteriormente dio la autorización de los pagos de las cantidades adicionales del concepto señalado, considerando que no rebasaría el monto contratado, posteriormente, con la minuta núm. FO.QUIMICO.04/2021 del 17 de junio de 2021, se concilió una cantidad de 121,544.00 litros de resina flexible o rígida para servicios de inyección, la cual fue procedente incluirla en la estimación de finiquito de obra no siendo necesario la celebración de un convenio adicional.

Sobre el particular, una vez revisada y analizada la información y documentación proporcionada, se determinó que subsiste la observación, debido a que, la entidad fiscalizada informó que mediante la minuta de trabajo núm. FO.QUIMICO.04/2021 del 17 de junio de 2021 se concilió una cantidad de 121,544.00 litros de resina flexible o rígida para servicios de inyección, de los cuales 12,338.12 litros fueron procedentes mediante su autorización en el convenio modificatorio núm. 10 y 109,205.88 litros fueron pagados en la estimación de finiquito de obra no siendo necesaria la celebración de un convenio adicional; sin embargo, no informó de los motivos por los cuales se incrementaron los 109,205.88 litros por un monto de 354,696.4 miles de pesos sin que se celebrara el convenio modificatorio correspondiente, lo que tuvo como consecuencia que se haya rebasado el importe modificado del contrato; y finalmente, en la estimación finiquito no se pagó la totalidad del incremento del número de

litros a los que hace referencia la entidad fiscalizada, toda vez que también se pagaron en estimaciones previas a la misma.

2021-9-09112-22-0296-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no realizaron el convenio adicional correspondiente para la autorización de 109,205.88 litros de resina flexible o rígida para servicios de inyección del concepto no previsto en el catálogo original núm. PUEXT 403, "Servicios de inyección de unidades de resina flexible o rígida hidrofílica de poliuretano...", toda vez que se pagaron hasta la estimación de finiquito un total acumulado de 121,544.00 litros a la contratista por un importe total de 394,770,066.47 pesos; sin embargo, mediante el convenio modificatorio núm. 10 sólo fueron autorizados 12,338.12 litros con un importe de 40,073,713.84 pesos, en incumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículo 59, penúltimo párrafo, y del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículos 99, párrafo primero, y 113, fracciones XI y XV.

4. Con la revisión del contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado núm. DGTFM-28-14 se constató que la entidad fiscalizada no cumplió con el plazo establecido de 60 días naturales para la elaboración del finiquito correspondiente, toda vez que el 7 de octubre de 2020 se formalizó el acta de entrega-recepción de los trabajos; no obstante, el finiquito correspondiente se realizó el 26 de noviembre de 2021, es decir, 415 días naturales posteriores a la formalización del acta de entrega-recepción.

En respuesta y como acción derivada de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares del 23 de agosto de 2022 formalizada con el acta núm. 003/CP2021, la Dirección de Control y Seguimiento de Auditorías de la DGPOP de la SICT, con el oficio núm. 5.1.203.341 de fecha 7 de septiembre de 2022, remitió copia de la nota informativa del 31 de agosto de 2022, con la cual la residencia de obra de la DGDFM de la SICT informó que por la magnitud y complejidad de los trabajos, se requirió de un mayor tiempo (415 días) al establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) para el análisis, revisión y conciliación de las cantidades ejecutadas de los conceptos de catálogo original, así como, de los no previstos y lograr determinar los créditos a favor y en contra e incluirlos en la estimación final de la obra, asimismo, se señaló que se llevaron a cabo actas de acuerdos con la contratista para la reprogramación de la fecha del finiquito previniendo no causar algún daño al erario ni a la entidad fiscalizada, y remitió copia de dichas actas.

Sobre el particular, una vez revisada y analizada la información y documentación proporcionada, se determinó que subsiste la observación, debido a que, se informó que por la magnitud y complejidad de los trabajos, se requirió de un mayor tiempo (415 días) al establecido en la LOPSRM para el análisis, revisión y conciliación de las cantidades ejecutadas;

sin embargo, el finiquito de la obra no se realizó dentro de los 60 días naturales posteriores a la firma del acta de entrega-recepción como está establecido en la LOPSRM, además de que el contrato, se pactó realizar el finiquito cinco días posteriores a la recepción de los trabajos, por lo que se incumplió con la fecha indicada en la normativa aplicable.

2021-0-09100-22-0296-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes instruya a quien corresponda para que en lo subsecuente se cumpla con el plazo establecido de 60 días naturales posteriores a la formalización del acta de entrega-recepción de los trabajos, para la elaboración de los finiquitos correspondientes de las obras públicas a su cargo.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5. Con la revisión del proyecto denominado “Construir el Tren Interurbano México-Toluca. Primera Etapa” se comprobó que la entidad fiscalizada contó con los recursos presupuestales necesarios para la construcción de las obras, debido a que mediante el oficio núm. 5.SC.OLI.21.-007 del 4 de enero de 2021 se asignó al proyecto un presupuesto de 7,000,000.0 miles de pesos; posteriormente, se llevó a cabo una reducción al presupuesto de 6,900,000.0 miles de pesos, quedando un importe total asignado de 100,000.0 miles de pesos, y un importe ejercido como reportado en la Cuenta Pública de 89,842.3 miles de pesos. Por otra parte, cabe señalar que el 14 de junio de 2021 el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito (BANOBRAS), como Fiduciaria del Fideicomiso Público núm. 1936, denominado FONADIN y la entonces SCT, ahora SICT, celebraron el Convenio Apoyo Financiero para dar continuidad al proyecto ferroviario por la cantidad de 3,500,000.0 miles de pesos con IVA incluido en los que se consideró el importe de 940,264.9 miles de pesos para la “Construcción del Túnel Ferroviario del Portal Poniente al Oriente, con Inicio en el km 36+150 y Terminación en el km 40+784, y Adecuaciones y Modificaciones al Proyecto Ejecutivo del Tren Interurbano México-Toluca, en el Estado de México”.

Montos por Aclarar

Se determinaron 145,480,004.38 pesos pendientes por aclarar.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Controles internos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 4 restantes generaron:

1 Recomendación, 1 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 2 Pliegos de Observaciones.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe 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 de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 14 de octubre de 2022, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados al proyecto “Tren Interurbano México-Toluca, Primera Etapa” y específicamente a los trabajos de “Construcción del Túnel Ferroviario del Portal Poniente al Oriente, con Inicio en el Km 036+150 y Terminación en el Km 040+784, y Adecuaciones, Actualizaciones y Modificaciones al Proyecto Ejecutivo del Tren Interurbano México-Toluca, en el Estado de México”, a fin de comprobar que las inversiones físicas se presupuestaron, ejecutaron, pagaron y finiquitaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables, y particularmente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ahora Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, no cumplió las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

- Se autorizaron pagos en exceso por un monto de 135,309.1 miles de pesos por concepto de actualización de ajuste de costos, debido a que los importes no se afectaron por un porcentaje igual al de los anticipos otorgados, en contravención con lo establecido en el artículo 177 del RLOPSRM.
- Se autorizaron pagos en exceso por un importe de 10,170.9 miles de pesos, debido a que existen diferencias en cantidades de maquinaria y equipo, así como de mano de obra a costo directo e indirecto, por turnos nocturnos, turnos mayores de 8 horas y turnos en días domingo entre lo reportado en las actas de suspensiones de los trabajos y lo pagado en las estimaciones.

- La entidad fiscalizada no realizó el convenio adicional correspondiente para la autorización de 109,205.88 litros de resina flexible o rígida para los trabajos de inyección.
- Se constató que no se cumplió con el plazo establecido de 60 días naturales para la elaboración del finiquito correspondiente.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Arq. Eduardo Alejandro Pérez Ramírez

Arq. José María Noguera Solís

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la presupuestación de los trabajos se realizó de conformidad con la legislación y normativa aplicables.
2. Verificar que la ejecución y pago de los trabajos se realizaron de conformidad con la legislación y normativa aplicables.
3. Verificar que el finiquito de los trabajos se realizó de conformidad con la legislación y normativa aplicables.

Áreas Revisadas

La extinta Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal, ahora Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ahora Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

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 de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: artículos 58, penúltimo párrafo, 59, penúltimo párrafo, 62, fracción I y 64, párrafo segundo.
2. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: artículos 99, párrafo primero; 113, fracciones I, VI, IX, XI y XV; 115, fracciones X, XI y XVI; 137, párrafo primero; 177; y 210, fracción I.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 66, fracciones I y III.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: las cláusulas novena, párrafo penúltimo, décima y décima quinta, del contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado núm. DGTFM-28-14.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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.