

Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes

Liberación del Derecho de Vía para Infraestructura Carretera

Auditoría de Desempeño: 2023-0-09100-07-0344-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 344

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 2023 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el desempeño de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) en las acciones relacionadas con el proceso de liberación de derecho de vía y sus resultados en el desarrollo de los proyectos carreteros.

Alcance

La auditoría comprendió el análisis de la eficiencia y economía en: a) el diseño programático-presupuestal de la política pública de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera; b) la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño; c) la planificación de proyectos, y d) las acciones orientadas a la coordinación con las autoridades competentes, el análisis de la factibilidad para la adquisición de los predios, y la concertación con los propietarios. La eficacia y economía en los resultados en materia de conectividad entre las regiones del país y su contribución al crecimiento económico nacional, derivado del desarrollo de infraestructura carretera. La revisión del control interno, la rendición de cuentas y los indicadores del SED se analizaron de manera transversal en el desarrollo de los resultados.

El alcance temporal de la auditoría corresponde a la revisión de la Cuenta Pública 2023, y como referencia para fines de análisis estadístico se incluyeron los datos correspondientes a los años 2019-2023.

Antecedentes

El crecimiento de la infraestructura carretera es un elemento fundamental para elevar la competitividad económica de un país, toda vez que permite desarrollar nuevas vías de comunicación terrestre, las cuales fomentan el intercambio de bienes y servicios a nivel

nacional e internacional y, con ello, se impulsa el comercio exterior y local a través de la integración logística que implica el tránsito por la Red Nacional de Carreteras (RNC).¹

En México, el transporte por vía terrestre a través del autotransporte es el medio más utilizado, puesto que facilita el acceso a las personas y las mercancías mediante diferentes puntos geográficos del país.² La configuración de la actual RNC ha sido un proceso histórico largo que implica la integración de diversos factores para la construcción de caminos que promuevan la conexión a lo largo del territorio nacional.³ En 2022, la RNC contó con 402,623 kilómetros (km), último dato disponible, la cual se integró por carreteras federales, estatales, rurales y brechas mejoradas.⁴

La construcción de caminos inició en la época colonial, a partir del siglo XVI, para el tránsito de animales de carga y carretas,⁵ y fue hasta 1925 que se definió oficialmente la Red Nacional Carretera, cuando la Comisión Nacional de Caminos inició la construcción de carreteras,⁶ y para el 22 de abril de 1926 se emitió la “Ley de Caminos y Puentes”, con lo que quedó institucionalizada la construcción y conservación de caminos en México a cargo del Estado.⁷

En 1959, la necesidad de una reestructuración orgánica y de actividades en el ámbito gubernamental motivó la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,⁸ otorgándole la responsabilidad de planear, programar, construir y dar mantenimiento a la red de carreteras libres, autopistas de cuota, caminos rurales y alimentadoras, por lo que, durante el periodo 1960-1976, el impulso de la infraestructura carretera se mantuvo constante y la red carretera llegó a 193,000.0 km de longitud. Este crecimiento acelerado de la infraestructura carretera colocó en un plano relevante una de las características fundamentales e indispensables para la construcción de carreteras: el derecho de vía.

En 1980, inició el proceso de descentralización de la RNC, con lo cual la Federación se quedó a cargo, únicamente, de la Red Federal Carretera; no obstante, el impulso de la red troncal fue limitado a pesar de su crecimiento e importancia, lo que provocó un rezago en su

¹ SCT, **Documento diagnóstico del programa presupuestario G008 “Derecho de vía”**, 2021, p. 1.

² SCT, **Documento diagnóstico del Programa presupuestario K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía”**, 2021, p. 5.

³ Ibid., p. 1.

⁴ SICT [en línea], **“Estadística mensual del sector de infraestructura, comunicaciones y transportes, diciembre 2023”**, [consulta: 10 de abril de 2024], disponible en: www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGP/estadistica/Indicador-Mensual/INDI-2023/CI-Diciembre_2023.pdf

⁵ SCT, **Documento diagnóstico del programa presupuestario G008 “Derecho de vía”**, 2021, p. 1.

⁶ SCT, **Documento diagnóstico del Programa presupuestario K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía”**, 2021, p. 5.

⁷ Salas, Raúl, **Evolución histórica de los caminos rurales y alimentadores en México**, México, 2011, pp. 27-28.

⁸ SCT [en línea], **Antecedentes de la Reconstrucción y Conservación de Carreteras**, México, 2022 [consulta: 14 de marzo de 2024], disponible en:

<https://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-conservacion-de-carreteras/antecedentes/>

modernización y ampliación.⁹ Por lo anterior, el 28 de diciembre de 1982, como resultado de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pasó a ser la responsable de planear y conducir el desarrollo integral de los servicios de transporte, y a partir del 29 de marzo de 1983 inició su definición orgánica y funcional por medio de la publicación de su Reglamento Interior, con el cual se crearon los Centros SCT para representarla en cada entidad federativa en la ejecución de programas de obras de infraestructura y para la coordinación de acciones con los gobiernos estatales y municipales.¹⁰

En 1993, se publicó la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la cual tuvo como objeto regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes, así como de los servicios de autotransporte federal; además, en esta ley se reconoció por primera vez el término de derecho de vía, definiéndolo como la “franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación”,¹¹ como resultado de lo anterior, la Secretaría contó con un marco normativo para fomentar el crecimiento de la RNC.

Cabe señalar que para implementar un proyecto carretero; además, de la posesión de los terrenos sobre los cuales se proyectan la ejecución de las obras,¹² ya sea de construcción o modernización, no sólo debe efectuarse la liberación del derecho de vía, también se deben cumplir una serie de “trámites y procedimientos fundamentados en leyes y reglamentos, que protegen los intereses tanto de los propietarios como del mismo gobierno”,¹³ entre los que se encuentra el tema de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se determinó que “el gobierno federal reconocerá y respetará las atribuciones y facultades que el marco legal del país otorga a las comunidades indígenas y a sus instancias de decisión, y se someterá a los fallos de los organismos e instrumentos internacionales de los que México es miembro y signatario”.¹⁴ En 2021, con la publicación en el DOF del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se cambió la

⁹ SCT, **Documento diagnóstico del programa presupuestario G008 “Derecho de vía”**, 2021, p. 2.

¹⁰ SCT [en línea], **Manual de Organización General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, [consulta: 14 de marzo de 2024], disponible en:
<http://sct.gob.mx/normatecaNew/manual-de-organizacion-general-de-la-secretaria-de-comunicaciones-y-transportes-2/>

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 22 de diciembre de 1993 [en línea], **Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal**, [consulta: 14 de marzo de 2024], disponible en:
<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=DoCOR7z6Du2Mrh7oxD/3ytlmAmi7tOR1VhiOPL6pRzWBLKOiZi/2sJd/TsI8Qe2nzFV56u/TgDKKKfrQYz+nkg==>

¹² SCT, **Documento diagnóstico del programa presupuestario G008 “Derecho de vía”**, 2021, p. 4.

¹³ SCT, **Documento diagnóstico del Programa presupuestario K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía”**, 2021, p. 9.

¹⁴ DOF, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, publicado el 12 de julio de 2019.

denominación de la SCT a Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT).

El 29 de enero de 2024, se expidió su Reglamento Interior, el cual incluyó a la Dirección General Patrimonial y del Derecho de Vía (DGPDV), a la que se le atribuyó la facultad de planear, formular e implementar estrategias y programas en materia de liberación y regularización del derecho de vía. No obstante, se identificó que hasta 2023 esta atribución fue realizada por las Direcciones Generales de Carreteras y de Desarrollo Carretero.

Resultados

1. Diseño de la política pública

El análisis de este resultado incluye los apartados siguientes: a) Conceptualización del proceso de liberación del derecho de vía; b) Problema público; c) Estructura programática, y d) Estructura presupuestal.

a) Conceptualización del proceso de liberación del derecho de vía

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2, fracción III, de la Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el derecho de vía se define como la “Franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación cuya anchura y dimensiones fija la Secretaría, la cual no podrá ser inferior a 20 metros a cada lado del eje del camino”.¹⁵

El término “liberación del derecho de vía”, se refiere a la intervención de la SICT para la adquisición de las superficies en donde se llevan a cabo los trabajos de construcción y modernización de carreteras.¹⁶ De acuerdo con el Instituto Mexicano del Transporte (IMT), la importancia de esta actividad se relaciona con su contribución al desarrollo económico del país, toda vez que para la realización de las obras de construcción de carreteras es fundamental la liberación oportuna y eficiente de los terrenos que conforman el derecho de vía.¹⁷

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT) 2020-2024, se identificó como prioridad contar con la liberación del derecho de vía para llevar a cabo los trabajos constructivos de los programas carreteros.¹⁸ Para dar atención a lo establecido en el PSCT, la SICT, en 2023, contó con la Dirección General de Carreteras (DGC) y con la Dirección

¹⁵ DOF, **Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal**, publicada el 22 de diciembre de 1993, última reforma publicada el 15 de noviembre de 2023.

¹⁶ SICT, **Documento diagnóstico del Programa presupuestario K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía”**, 2021, p. 10, remitido mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

¹⁷ IMT [en línea], **Determinación del área de afectación por la liberación del derecho de vía para el trazo de un proyecto carretero mediante el uso de la percepción remota y sistemas geoespaciales**, Notas núm. 150, Septiembre-Octubre 2014, artículo 3, p. 19, México, [consulta: 1 de julio de 2024], disponible en: <https://imt.mx/descarga-archivo.html?l=YXJjaGl2b3MvQm9sZXRpbnVzL05vdGEhNTAucGRm>

¹⁸ DOF, **“Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024”**, publicado el 2 de julio de 2020, sin reforma.

General de Desarrollo Carretero (DGDC), las cuales tuvieron como atribución en materia de liberación del derecho de vía, respectivamente, lo siguiente:

- “Coadyuvar con los Centros SCT y las autoridades competentes de las entidades federativas para que los trámites relativos a la adquisición, ocupación y regularización del derecho de vía se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables”.
- “Coordinar las acciones de carácter técnico tendentes a la liberación del derecho de vía en obras susceptibles de concesión, con la participación de los Centros SCT y, en su caso, de las autoridades competentes en las entidades federativas, y coadyuvar para que los trámites relativos a la adquisición, ocupación y regularización del derecho de vía se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables”.¹⁹

El detalle de los predios que la SICT adquirió, ocupó y regularizó, en 2023, se presenta en los resultados núms. 5 “Adquisición de predios por compraventa” y 6 “Expropiación de predios” de esta auditoría.

b) Problema público

En el análisis de los documentos de planeación nacional y programación sectorial, los diagnósticos de los programas presupuestarios en la materia y el marco normativo, vigentes a 2023, se observó que existe consistencia en el problema público al que responde la política pública de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, relacionado con el limitado desarrollo de proyectos para la construcción y modernización de las carreteras federales, ya que requieren cumplir con las condiciones legales que brinden certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra.

Lo anterior se explica por la insuficiencia de recursos; la deficiente integración de los procesos jurídico administrativo; el retraso y expiración de los trámites y resoluciones ante las diversas instancias; la omisión de las afectaciones sociales, y la falta de desarrollo de consenso social. Asimismo, se identificó que la relevancia de la política pública se relaciona con las consecuencias del problema señalado relativos a los bajos niveles de crecimiento económico y una limitada conectividad entre regiones.

c) Estructura programática

La SICT contó con el objetivo prioritario 1 del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT) 2020-2024, el cual contiene una estrategia y una línea de acción orientadas a contribuir al bienestar social mediante la construcción y modernización de infraestructura carretera, para lo cual se consideró el reforzamiento del procedimiento de liberación del derecho de vía para el consenso social.

En relación con la definición de un documento rector de la política pública, se identificó que en el “Acuerdo por el que se establecen disposiciones administrativas en materia de

¹⁹ De acuerdo con lo establecido en los artículos 17, fracción VI, y 20, fracción XXI, del **Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, publicado en el DOF el 8 de enero de 2009, última reforma publicada el 18 de agosto de 2016.

planeación de infraestructura carretera y ferroviaria”, se determinó que la SICT elaborará una Prospectiva con vigencia anual y un horizonte de planeación a diez años.²⁰

La “prospectiva” incluirá un análisis técnico, económico y social de la situación actual de la infraestructura carretera para proyectar su evolución futura y planear los trabajos necesarios para su desarrollo, lo cual le permitirá a la Secretaría tomar decisiones de inversión para cubrir la demanda de servicios para el transporte de usuarios en las mejores condiciones de calidad, seguridad vial, accesibilidad, oportunidad y economía.²¹

Al respecto, la Secretaría remitió la versión final de la “Prospectiva de Infraestructura Carretera y Ferroviaria 2023-2032”,²² que se estableció en dicho acuerdo publicado en el DOF, en la cual se definió una inversión en infraestructura carretera de 287,114,700.0 miles de pesos de 2023 para cubrir la demanda de servicios públicos de tránsito en un horizonte de planeación de diez años a partir de 2023, con base en las necesidades de movilidad, conectividad y accesibilidad para el bienestar de la población y el desarrollo económico, a fin de implementar una cartera de 108 proyectos con los que se modernizarán 4,288.8 kilómetros (km) y se construirán 1,599.8 km.²³

d) Estructura presupuestal

Durante el periodo 2019-2023, se identificó que la SICT ejerció 8,359,313.3 miles de pesos (mdp) de 2023 mediante dos Programas presupuestarios (Pp) asociados a la implementación de la política pública de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, el G008 “Derecho de Vía” y el K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía”, que presentaron una disminución del 27.3%, al pasar de 1,978,084.5 en 2019 a 1,438,173.8 mdp en 2023.²⁴

Con la revisión de la Cuenta Pública, se identificó que, mediante los dos Pp el G008 “Derecho de Vía” y el K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía”, la SICT dispuso de recursos para implementar 89 Programas y Proyectos de Inversión (PPI) relacionados con la política pública de liberación del derecho de vía para infraestructura

²⁰ DOF, artículos 5, 6 y 7 del **Acuerdo por el que se establecen disposiciones administrativas en materia de planeación de infraestructura carretera y ferroviaria**, publicado el 29 de agosto de 2023, sin reforma.

²¹ Ibid.

²² Por medio de la información proporcionada por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

²³ De acuerdo con lo reportado en el capítulo “3.1.9 Principales proyectos de inversión a realizarse en el futuro” de la **Prospectiva de Infraestructura Carretera y Ferroviaria 2023-2032**, elaborada por la SICT, proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

²⁴ De acuerdo con la DGC esta variación tuvo como causa “adecuaciones presupuestales para el pago de juicios en diversos Centros SCT” y la DGDC señaló que se realizaron adecuaciones presupuestarias para transferir recursos a otros Programas presupuestarios, como el G003 “Supervisión, regulación, inspección, verificación y servicios administrativos de construcción y conservación de carreteras” y K033 “Estudios y Proyectos para la construcción, ampliación, modernización, conservación y operación de infraestructura de comunicaciones y transportes”, y a Centros SCT, con el propósito de, principalmente, realizar pagos de servicios jurídicos por juicios agrarios, servicios notariales, pago de tierra y cubrir impuestos a la TESOFE.

Ibid.

carretera, durante el periodo 2019-2023, con los cuales ejerció un total de 4,093,391.2 miles de pesos (mdp) de 2023, que representaron el 49.0% de los 8,359,313.3 mdp del total que se erogó para la política pública.

Como hechos posteriores, en enero de 2024 se publicó el “Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes”, con el cual se abrogó el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que estuvo vigente en 2023 ²⁵ y, con ello, se creó la Dirección General Patrimonial y del Derecho de Vía (DGPDV), para la que se determinaron las atribuciones de planear, formular e implementar estrategias y programas en materia de liberación y regularización del derecho de vía, así como coordinar las acciones de carácter técnico y jurídico tendientes a la liberación del derecho de vía en carreteras federales y concesionadas, con la participación de las unidades administrativas y los Centros SICT.

Con la revisión de esta nueva normativa, se identificó que la DGPDV deberá cumplir estas atribuciones en coordinación con las unidades administrativas que correspondan, como la Dirección General de Planeación (DGP), la Dirección General de Carreteras (DGC), la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC), los Centros SICT y demás autoridades competentes, a fin de llevar a cabo la planeación de la liberación y regularización del derecho de vía de las obras de infraestructura carretera. ²⁶

2. Sistema de Evaluación del Desempeño

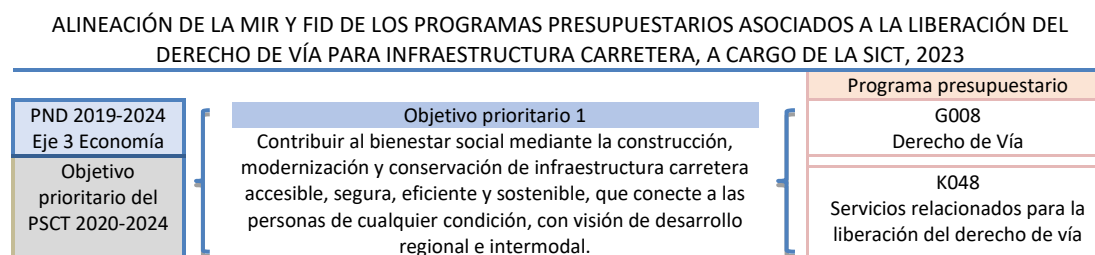
En este resultado se presenta el análisis de la eficiencia en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT), en el marco de las acciones de la liberación del derecho de vía para infraestructura carretera.

Los objetivos de nivel Fin de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas presupuestarios (Pp) asociados a la implementación de la política pública de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera se encuentran alineados a los objetivos de la planeación nacional y sectorial que se establecieron para el periodo 2019-2024, ²⁷ como se muestra a continuación:

²⁵ De acuerdo con lo establecido en los artículos Primero Transitorio y Segundo Transitorio, fracción I, del **Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes**, publicado en el DOF el 29 de enero de 2024.

²⁶ De conformidad con lo establecido en los artículos 15, fracciones I y III; 16, fracción III; 18, fracciones I, VI, VIII y XI; 20, fracciones I y XIV; Quinto y Octavo Transitorios, del **Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes**, publicado en el DOF el 29 de enero de 2024.

²⁷ La ejecución de las acciones de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera se relaciona con la implementación de dos Programas presupuestarios a cargo de la SICT: G008 “Derecho de Vía” y K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía”. Cabe señalar que en el caso del Pp K048, se analizó el objetivo del indicador de la Ficha de Indicador del Desempeño (FID).



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la MIR y la FID reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2023, así como los diagnósticos de los Programas presupuestarios remitidos por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

PSCT: Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024.

Respecto de los programas asociados a la política de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, se identificó que, a 2023, los Pp G008 y K048, a cargo de la SICT, contaron con objetivos de nivel de Fin alineados al Eje Economía del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y al objetivo prioritario 1 del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT) 2020-2024, toda vez que mostraron consistencias en la necesidad de contribuir al desarrollo del país mediante la construcción y modernización de infraestructura carretera, a fin de que la población cuente con servicios de calidad y cobertura nacional.

Del análisis de los Pp señalados se observó que, en lo relativo al análisis de las etapas de la Metodología de Marco Lógico (MML), en 2023, en los diagnósticos de los Pp G008 y K048, la SICT se ajustó a las etapas de la MML que son previas a la elaboración de las Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), toda vez que se identificó el problema público y los árboles de problema y de objetivo, incluyó una selección de alternativas para definir las opciones de acción más efectivas para la solución del problema planteado, definió estructuras analíticas para asegurar la coherencia interna de los programas y, con ello, comprobar la congruencia entre el problema, los objetivos y medios para la atención de cada programa.

No obstante, de acuerdo con lo establecido en la “Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados”,²⁸ sólo se cuentan con criterios para analizar la lógica vertical y horizontal de la MIR del Pp G008, ya que esta guía no define elementos para evaluar estos aspectos para el caso de la Ficha de Indicadores de Desempeño (FID) del Pp K048.²⁹

²⁸ Publicada en el portal de la SHCP el 14 de octubre de 2016, [consulta: 5 de julio de 2024], disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

²⁹ De acuerdo con la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024 la SICT informó que gestionó, ante la Unidad de Evaluación de Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el cambio del tipo de Instrumento de Seguimiento del Desempeño (ISD) del Pp K048, a fin de que el programa contara con una MIR en vez de una FID; no obstante, la UED de la SHCP le informó a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SICT, por medio del oficio núm. 419/UED/C2/2024/059 de fecha 3 de mayo de 2024, que “se considera que la Ficha de Indicadores del Desempeño (FID) sigue siendo el ISD adecuado para el Pp K048” de

Respecto del análisis de la lógica vertical, se verificó que el objetivo de nivel Fin del Pp G008 fue congruente con los objetivos de la planeación nacional y sectorial, correspondiente al periodo 2019-2024. En el nivel de Propósito, se observó que el Pp G008 permitió identificar los resultados en el área de enfoque y, con ello, coadyuvó al objetivo de nivel Fin mediante la cuantificación de los proyectos de construcción y modernización de carreteras federales que cumplen con la certeza jurídica de la tenencia de la tierra respecto al derecho de vía.

Asimismo, los objetivos definidos para los niveles Componente y Actividad se consideraron adecuados y suficientes, ya que permitieron identificar los bienes y servicios que ofreció el Programa. En relación con el análisis de la lógica horizontal, se identificó que, en los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad, el Pp G008 contó con indicadores adecuados para evaluar el objetivo al que se alinean y en su sintaxis, toda vez que presentaron consistencia entre sus nombres, métodos de cálculo y unidades de medida.

3. Planificación de proyectos

El resultado presenta el análisis de los apartados siguientes: a) Planificación de la Infraestructura Carretera y b) Consultas previas, libres e informadas a los pueblos y comunidades indígenas.

a) Planificación de la Infraestructura Carretera

El 29 de agosto de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Acuerdo por el que se establecen disposiciones administrativas en materia de planeación de infraestructura carretera y ferroviaria”, cuyo objeto es “establecer las disposiciones administrativas con base en las cuales se llevará a cabo la planeación de infraestructura carretera”. Entre las actividades de planeación se estableció la elaboración de la Prospectiva, la cual “es el instrumento con vigencia anual que permitirá a la Secretaría tomar decisiones de inversión para cubrir la demanda de servicios para el transporte de usuarios en las mejores condiciones de calidad, seguridad vial, accesibilidad, oportunidad y economía”.

Con base en lo anterior, mediante los trabajos de fiscalización se realizó un análisis de los elementos que contiene el informe final de la “Prospectiva de Infraestructura Carretera y Ferroviaria 2023-2032”³⁰ elaborado por la dependencia en diciembre de 2023 y remitido por la misma,³¹ el análisis de dicho documento se presenta a continuación:

conformidad con lo establecido en el numeral 15, inciso a, de los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2023, y los numerales 2, inciso j, y 22, inciso a, de los Criterios para el registro y la actualización de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2023, los Programas “K” a través de los cuales se financie el arrendamiento o adquisición de bienes inmuebles pueden contar con exención de registro de MIR y deben registrar una FID en el Módulo PbR.

³⁰ En el artículo 8, fracciones VI y VII, del **Acuerdo por el que se establecen disposiciones administrativas en materia de planeación de infraestructura carretera y ferroviaria**, se establece que: “VI. La Subsecretaría presentará en el mes de septiembre la Prospectiva predefinitiva a consideración de la persona Titular de la Secretaría para su aprobación” y “VII.

REVISIÓN DE LA PROSPECTIVA DE INFRAESTRUCTURA CARRETERA Y FERROVIARIA 2023-2032

Elementos mínimos	¿Contó con estos elementos?		Contenido
	Sí	No	
I. Horizonte de planeación a diez años.	x		Se elaboró una cartera de proyectos carreteros con un horizonte de planeación de diez años.
II. Diagnóstico de la situación actual de la Red Carretera Federal [...].	x		Contó con el capítulo 2 “Evolución de la Red Carretera Federal y Ferroviaria 2013-2022”.
III. Entorno económico nacional y la importancia de la infraestructura carretera [...].	x		Dispuso del apartado “El papel de la red nacional de carreteras en el desarrollo económico nacional”.
IV. Zonificación basada en variables productivas relativas a la producción de bienes y servicios y su vinculación con el transporte carretero [...].	x		Incluyó el apartado “Infraestructura carretera como apoyo al crecimiento regional”.
V. Atención a zonas marginadas.	x		Apartado “Identificación de proyectos potenciales futuros”.
VI. La conectividad de los principales polos de desarrollo, puertos, y centros turísticos del país.	x		Apartado “Puertos y Zonas fronterizas” se señaló que aproximadamente el 83.0% del intercambio comercial entre México y Estados Unidos se realiza por autotransporte y que el principal problema que enfrenta es la formación de filas de espera de los vehículos que van hacia el cruce fronterizo.
VII. Mejora en la conectividad con las fronteras de América del Norte y Centroamérica.			
VIII. Un análisis sistémico y de conectividad con la red intermodal de transporte y los accesos hacia fronteras terrestres [...].			
IX. Siniestralidad vial [...].	x		Contó con el apartado “Siniestralidad vial”.
X. Un modelo de oferta y demanda en materia carretera [...].	x		Apartado “Proyecciones de demanda y oferta de servicios de tránsito 2023-2032”.
XI. Un análisis de redes para minimizar los costos generalizados de viaje e inversiones y maximizar el impacto económico de nuevos proyectos de inversión.	x		Se incluyó el apartado “La Conservación de la Red Carretera Federal”.
XII. Principales proyectos de inversión a realizarse en el futuro.	x		Apartado “Principales proyectos de inversión a realizarse en el futuro”.
XIII. Participación del sector privado.	x		Incluyó el apartado “El desarrollo de la Red Carretera Federal, a través de la participación de la inversión privada”.
XIV. Proyección de recursos a invertir.	x		Apartado “Principales proyectos de inversión a realizarse en el futuro”.
XV. En su caso, proyectos relativos a Propuestas No Solicitadas a que se refiere el artículo 26 de la Ley de Asociaciones Público-Privadas.		x	La SICT no integró información para este apartado, el cual en el “ACUERDO por el que se establecen disposiciones administrativas en materia de planeación de infraestructura carretera y ferroviaria”, se definió como opcional.
XVI. Aquellos que permitan generar incentivos que estimulen el crecimiento económico.	x		A lo largo del documento se plasma que la ejecución de proyectos de infraestructura carretera tiene como fin el crecimiento económico mediante la atención de la demanda de los diversos sectores económicos del país.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en el “ACUERDO por el que se establecen disposiciones administrativas en materia de planeación de infraestructura carretera y ferroviaria”, y la versión final de la “Prospectiva de Infraestructura Carretera y Ferroviaria 2023-2032”, proporcionada por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

Una vez aprobada la Prospectiva, la DGST realizará los trámites conducentes para su publicación en el portal oficial de la Secretaría”.

³¹ La SICT proporcionó la versión final por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

En la revisión de la Prospectiva de Infraestructura Carretera y Ferroviaria 2023-2032, se identificó que contó con los elementos mínimos que se instauran en el “Acuerdo por el que se establecen disposiciones administrativas en materia de planeación de infraestructura carretera y ferroviaria”, sólo no incluyó un apartado de carácter opcional donde se analizaran las Propuestas No Solicitadas (PNS) para llevar a cabo proyectos de asociación público-privada en materia de infraestructura carretera.

En el apartado “Principales proyectos de Inversión a realizarse en el futuro” se consideró una cartera de 108 proyectos estimados a implementarse en un horizonte de diez años a partir de 2023. De los cuales, mediante 34 proyectos, la SICT construirá 1,599.8 km de carreteras, con una inversión de 132,137,000.0 miles de pesos (mdp). Además, por medio de la ejecución de 74 proyectos, se modernizarán 4,288.8 km, con una inversión de 154,977,700.0 mdp.

Adicionalmente, la DGC y la DGDC, en 2023, tuvieron entre sus facultades elaborar, en coordinación con los Centros SICT (anteriormente denominados Centros SCT),³² los proyectos para la ejecución de los programas de construcción y modernización de carreteras federales.³³

Respecto de lo anterior, se identificó que en el Manual de Organización General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, vigentes en 2023, se estableció que la Subsecretaría de Infraestructura tuvo como función vigilar la aplicación de las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la planeación, programación y ejecución de las acciones en materia de infraestructura carretera, y que a la Dirección General de Planeación (DGP) le correspondió desarrollar, en coordinación con las diferentes unidades administrativas, la planeación integral de las comunicaciones y el transporte.

En la planificación de la liberación del derecho de vía, se debe considerar la realización de consultas a los pueblos y comunidades indígenas, cuando éstos puedan ser afectados, por la ejecución de los proyectos de infraestructura, con la finalidad de obtener el consenso social y, con ello, garantizar el respeto al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados en relación con la ocupación de sus tierras en aquellas actividades del Estado que puedan causar impactos significativos en su vida o entorno.³⁴

³² Cabe señalar que el **Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, publicado en el DOF el 8 de enero de 2009, se encontró vigente durante el ejercicio fiscal 2023; no obstante, este reglamento se abrogó a partir del 29 de enero de 2024 con la publicación en el DOF del DECRETO por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, en el cual el artículo sexto transitorio determinó que todas las referencias que hagan mención a los Centros SCT en la normativa vigente, se entenderán hechas a los Centros SICT.

³³ De conformidad con lo establecido en los artículos 17, fracción III, y 20, fracción VI, del **Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, vigente en 2023.

³⁴ De acuerdo con lo establecido en la Tesis [A.]: 2a. XXVII/2016 (10a.), **Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**, Décima Época, Tomo II, junio de 2016, p. 1213. Reg. Digital 2011957.

b) Consultas previas, libres e informadas a los pueblos y comunidades indígenas

La consulta previa, libre e informada “es un derecho humano colectivo de los indígenas que les ayuda a prevenir el que puedan ser vulnerados sus derechos y se sustenta en principios internacionales como la libre determinación, la igualdad, la identidad cultural, el pluralismo, el respeto a la tierra, territorio, recursos naturales, entre otros”.³⁵ Al respecto, por libre se entiende que “no debe haber interferencias ni presiones”; previa implica que “debe ser anterior a [...] la ejecución del proyecto o actividad”, e informada que significa que “se debe dar a conocer el objeto del [...] proyecto a los posibles afectados”.³⁶

Para la construcción y modernización de infraestructura carretera se requiere la liberación del derecho de vía, aunado a que “en México, cerca del 14.0% del territorio comprende regiones donde habitan pueblos y comunidades indígenas y, de acuerdo con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), para 2020 la población indígena en hogares del país ascendió al 9.5% de la población total, esto es 11,979,483 personas, la dimensión de los territorios indígenas, así como el tamaño de la población y los recursos que ahí se localizan dan cuenta de la relevancia del ejercicio del derecho a la consulta”,³⁷ se identificó que, durante el periodo 2019-2023, en el caso de las expropiaciones relacionadas con la liberación del derecho de vía, la SICT solicitó al INPI que le indicara si las superficies sujetas a expropiación afectaron el patrimonio de comunidades o pueblos indígenas.

Al respecto, como resultado del análisis de la información proporcionada por la SICT, relativa a las solicitudes que remitió al INPI para determinar la existencia de comunidades indígenas, se identificó que el Instituto utilizó los criterios que se enlistan a continuación:

CRITERIOS DEL INPI PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA

El INPI consideró que los hogares indígenas son aquéllos en donde algún integrante de la familia o los ascendientes declaró ser hablante de alguna lengua indígena.



El INPI determina la existencia de comunidades indígenas a partir de la información propia y con los datos estadísticos de localidades del INEGI, para lo cual utiliza una metodología de comunidad inferida, con la que considera la existencia de localidades indígenas a partir de las que tienen más de 50 habitantes y cuentan con más del 40.0% de su población identificada como indígena.

Para determinar la existencia de una localidad indígena se considera el porcentaje de población indígena respecto del total de habitantes en las unidades territoriales y su volumen en número absolutos:



a) En el caso de los municipios se consideran los siguientes criterios:

- Municipios con 40.0% y más de población indígena.
- Municipios con menos de 40.0% de población indígena y más de 5,000 indígenas. Incluye municipios con agrupaciones lingüísticas de menos de 5,000 habitantes.
- Municipios con menos de 40.0% de población indígena y menos de 5,000 indígenas.

b) Respecto de las localidades se consideran los siguientes criterios:




³⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016 [en línea], **La Consulta Previa, Libre e Informada, de Buena Fe y Culturalmente Adecuada: Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y el Papel de las Empresas**, pp. 10-11, [consulta: 1 de agosto de 2024], disponible en: <https://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>


³⁶ Ibid., p. 11.

³⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020 [en línea], **El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada**, [consulta: 1 de agosto de 2024] disponible en: <https://www.undp.org/es/mexico/blog/el-derecho-de-los-pueblos-indigenas-la-consulta-previa-libre-e-informada>

CRITERIOS DEL INPI PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA

- Localidades con 40.0% y más de población indígena.
- Localidades con menos de 40.0% de población indígena pero más de 150 indígenas.
- Localidades con población indígena menor al 40.0% y menos de 150 indígenas.

Elementos objetivos	<p>Asimismo, se considera los siguientes elementos objetivos para identificar la existencia de una comunidad indígena:</p> <p>1) Continuidad histórica: la cual se refiere a la conservación durante un periodo prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ocupación de las tierras ancestrales o parte de ellas. • Ascendencia común con los habitantes originales de esas tierras. • Cultura en general o manifestaciones específicas (religión, vida en sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilos de vida, etc.). • Idioma (como lengua única, lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, como lengua principal, preferida, habitual, general o normal). • Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo. <p>2) Conexión territorial: en el sentido de que sus antepasados habitaban el país o la región.</p> <p>3) Que cuenten con instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte.</p>	  
----------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elementos subjetivos	<p>En cuanto a los elementos subjetivos, se considera el derecho de autoadscripción, que reconoce que no son personas o instituciones externas quienes definen quién es indígena o no, sino que son los indígenas las personas que se autoidentifican como tal por su pertenencia comunitaria o por conservar total o parcialmente instituciones propias</p>	
-----------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------

Asimismo, el INPI analiza los catálogos o padrones emitidos en algunas entidades federativas para verificar si la comunidad afectada está registrada como indígena.



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por la SICT, mediante el oficio núm. 5.1.0.1-396 del 10 de junio de 2024, así como con lo señalado en el documento denominado “3. La definición de indígena en el ámbito internacional” elaborado por la Cámara de Diputados [en línea], [consulta: 9 de agosto de 2024], disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/derindi/3ladefin.htm#:~:text=Esa%20continuidad%20hist%C3%B3rica%20puede%20consistir,habitantes%20originales%20de%20esas%20tierras>

El INPI utilizó la metodología de “comunidad inferida”, la cual le permitió determinar la existencia de comunidades indígenas a partir de la identificación de las localidades que contaron con más de 50 habitantes, con base en el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con lo que se identificaron aquellas donde al menos el 40.0% de su población total hablen alguna lengua indígena o formen parte de un hogar en el que uno de sus integrantes hable una lengua y cuenten con formas propias de organización del que se desprenda que son una unidad económica, social y cultural, asentada en un territorio.

Asimismo, el Instituto examinó documentos, como el Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales o el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, para verificar si las comunidades o pueblos afectados estuvieron registrados como

población indígena. A 2023,³⁸ la SICT solicitó al INPI información respecto de la existencia o inexistencia de pueblos o comunidades indígenas en los predios a adquirir para la ejecución de 6 proyectos carreteros, a cargo de la DGDC, que se detallan a continuación:

CONSULTA DE EXISTENCIA E INEXISTENCIA DE PUEBLOS O COMUNIDADES INDÍGENAS
REALIZADAS POR LA SICT AL INPI EN 2023

Núm.	Año de trámite	Nombre del Proyecto	Entidad Federativa	Avance Físico (%)	Descripción
1	2023	Autopista Ecatepec-Peñón	Estado de México	100.0	La SICT proporcionó dos oficios de solicitud de existencia o inexistencia de pueblos o comunidades indígenas; pero registró un área de oportunidad para mejorar sus sistemas de control y disponer de la totalidad de las respuestas remitidas por el INPI, para identificar si fue necesaria la aplicación de una consulta indígena.
2	2023	Arco Norte, tramo Tula-Ciudad Sahagún	Estado de México	100.0	La SICT proporcionó cuatro oficios de solicitud de existencia o inexistencia de pueblos o comunidades indígenas, así como las respuestas remitidas por el INPI en las que se identificó que la población indígena presente no era representativa; sin embargo, el INPI señaló que “la información proporcionada es referencial y no constitutiva, toda vez que es atribución de las propias comunidades y personas indígenas, en el ejercicio de su libre determinación y autonomía, definir su carácter jurídico, y se requiere consultar a los propios sujetos si se tiene conciencia de ser parte de un pueblo indígena.”
3	2023	Autopista Perote Banderilla y Libramiento Xalapa	Veracruz	100.0	La SICT proporcionó 6 oficios de solicitud de existencia o inexistencia de pueblos o comunidades indígenas; y proporcionó 2 de las respuestas remitidas por el INPI, en las que se señaló que no se identificaron comunidades indígenas en los ejidos a expropiar.
4	2023-2024	Autopista Siglo XXI	Morelos	100.0	Se identificó que existe un área de mejora para que la SICT fortalezca sus sistemas de control que le permita disponer de la totalidad de los oficios de solicitud de existencia o inexistencia de pueblos o comunidades indígenas; dado que remitió 18 oficios de respuesta del INPI, sin remitir los oficios de solicitud, en las respuestas se observó que para 11 ejidos no fue necesario implementar una consulta indígena. Asimismo, se identificó la presencia de población indígena en otros 7 ejidos restantes; no obstante, en las respuestas del INPI se señaló que, si bien se llevó a cabo un proceso de diálogo con las comunidades afectadas y con ello los núcleos de población ejidal otorgaron su anuencia para la ejecución del proyecto, el INPI indicó que “es incuestionable que para su construcción no se cumplió con los estándares internacionales del derecho de consulta previa, libre e informada”. ^a

³⁸ Por medio del Anexo V del Acta número 2023-0344-AFITA-001 del 13 de mayo del 2024, se solicitó a la SICT que remitiera las consultas previas, libres e informadas realizadas en los predios afectados por la liberación del derecho de vía para desarrollar los proyectos carreteros, durante el periodo 2019-2023, así como los trabajos de colaboración y coordinación con el INPI para promover que la infraestructura carretera permita la integración y reconstitución territorial de los pueblos indígenas y afroamericanos. Al respecto, la Secretaría proporcionó las solicitudes que remitió al INPI respecto de la existencia o inexistencia de pueblos o comunidades indígenas en los predios a adquirir.

CONSULTA DE EXISTENCIA E INEXISTENCIA DE PUEBLOS O COMUNIDADES INDÍGENAS
REALIZADAS POR LA SICT AL INPI EN 2023

Núm.	Año de trámite	Nombre del Proyecto	Entidad Federativa	Avance Físico (%)	Descripción
5	2022	Cruce Internacional Mesa de Otay II	Baja California	40.0%	Se considera que existe un área de mejora para que la SICT fortalezca sus sistemas de control dado que se documentó una respuesta del INPI en la que se señaló que no se identificaron comunidades indígenas en el territorio a expropiar, sin incluir la respectiva solicitud.
6	2018-2024	México-Guadalajara, tramo Atizapán-Atzacmulco	Estado de México	18.1%	Se identificó que la SICT registró un área de mejora para el fortalecimiento de sus sistemas de control; dado que remitió Notas Técnicas del INPI, así como oficios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), sin incluir la totalidad de las respectivas solicitudes. En las respuestas el INPI informó la proporción de población indígena en los polígonos de interés; sin embargo, en estos documentos tanto el Instituto como la Comisión señalaron que dentro de sus facultades no se encuentra la de emitir un dictamen en el que se indique de afectaciones a grupos étnicos o comunidades indígenas, además, no indicaron si fue necesaria la aplicación de una consulta.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con la información proporcionada por la SICT mediante los oficios núm. 5.1.0.1.-396, 5.1.0.1.-450 y 5.1.0.1.-501 del 10 de junio de 2024, 29 de julio de 2024 y 21 de agosto, respectivamente.

n.d. No disponible.

a De acuerdo con lo señalado en el oficio núm. CGDI/2024/OF/1037 del 11 de abril de 2024, que fue emitido por el Director de Participación y Consulta Indígena del INPI, del cual la SICT remitió copia por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

En el análisis de los documentos remitidos, se identificó que, en relación con los 6 proyectos carreteros a cargo de la DGDC, vigentes a 2023, solicitó al INPI informar sobre la existencia o inexistencia de pueblos o comunidades indígenas para los predios que pudieran ser afectados por la construcción de 4 de los 6 proyectos, sin que se proporcionara evidencia de la totalidad de dichas solicitudes para los proyectos Autopista Siglo XXI y del Cruce Internacional Mesa de Otay II, lo que revela la existencia de un área de mejora para fortalecer sus sistemas de control.

De manera específica, para la “Autopista Siglo XXI”, se proporcionaron 18 oficios mediante los cuales el INPI informó que en 11 de los ejidos sujetos a expropiación no se identificó comunidad indígena; en tanto que, en los 7 ejidos restantes, se observó que, si bien la presencia de población indígena no era representativa, son comunidades que se reconocen como tal, por lo que tienen el doble carácter de ser agrarias e indígenas.

Al respecto, se indicó que en relación con el proyecto carretero “se debió implementar un proceso de consulta indígena salvaguardando los derechos colectivos de las comunidades; sin embargo, los núcleos agrarios otorgaron su anuencia para la construcción del proyecto”, por lo que “se estima que resulta inoportuno la implementación de un proceso de consulta [...] porque el proceso de consulta no podrá revestir el carácter previo exigido por los estándares internacionales [...], además de que la obra a la que están destinadas las tierras a

expropiar ya está [sic] construida, siendo necesario concluir el proceso de expropiación para otorgar las indemnizaciones pendientes.”³⁹

Asimismo, la SICT señaló que negociaron con los afectados antes de solicitar al INPI la opinión técnica sobre la existencia o inexistencia de pueblos indígenas, dado que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en el contexto de la expropiación de tierras solicita desde 2018 la emisión de una opinión técnica en relación con la existencia de pueblos indígenas en la superficie a expropiar.⁴⁰

La DGDC señaló que “los oficios enviados son con los que cuenta esta Dirección General de Desarrollo Carretero”,⁴¹ situación que muestra un área de mejora en los sistemas de control interno y manejo de la información, para que la entidad fiscalizada disponga de toda la documentación soporte de las consultas realizadas al INPI en materia de consultas indígenas.

En el resultado núm. 4 “Coordinación Institucional” de este informe, se identificó que la SICT gestionó trámites ante autoridades competentes para la liberación del derecho de vía mediante expropiación para, además de los 6 proyectos carreteros analizados, otros 4 proyectos⁴² vigentes a 2023, sin que para éstos se acreditaran solicitudes al INPI para determinar la existencia o inexistencia de comunidades indígenas.

En adición a lo anterior, la DGC informó que “no se ha llevado a cabo ninguna consulta, en el entendido de que ninguna de las obras ejecutadas en el periodo 2019-2022 y 2023 no han requerido [sic], desde el punto de vista normativo, llevarlas a cabo”.⁴³

Cabe señalar que en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT) 2020-2024 se identificó que la SICT definió el objetivo prioritario 1 “Contribuir al bienestar social mediante la construcción, modernización y conservación de infraestructura carretera accesible, segura, eficiente y sostenible, que conecte a las personas de cualquier condición, con visión de desarrollo regional e intermodal”, la estrategia 1.5 “Mejorar la planeación y

³⁹ De conformidad con la información proporcionada por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

⁴⁰ De acuerdo con la información proporcionada por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-469 del 6 de agosto de 2024. Asimismo, cabe señalar que el INPI se creó a partir de la publicación de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en el DOF el 4 de diciembre de 2018, en la cual el artículo 4, fracción XXIII, determinó que el INPI tiene la atribución de ser el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos. Además, en la disposición Séptima, fracción XII, de los Lineamientos para la emisión, actualización, rectificación y/o modificación de opiniones técnicas en ordenamiento territorial, se estableció que, para la solicitud de la emisión de Opinión Técnica en Ordenamiento Territorial, entre otros documentos, se requiere la opinión de las instancias implicadas de los tres órdenes de gobierno en el desarrollo del proyecto.

⁴¹ De acuerdo con la información proporcionada por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-469 del 6 de agosto de 2024.

⁴² De conformidad con el análisis del resultado núm. 4 “Coordinación Institucional” de auditoría, se identificó que los 4 proyectos carreteros adicionales para los que realizó gestiones de expropiación de propiedad social se refirieron a: 1) Libramiento Surponiente de Guadalajara; 2) Autopista Tepic-Compostela; 3) Puente Canal de Castera, y 4) Libramiento Sur de la Ciudad de Oaxaca.

⁴³ Mediante la información proporcionada por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

prospectiva de la infraestructura carretera, para contar con procesos sólidos y ágiles de terminación de obra y detectar oportunamente las necesidades futuras de la infraestructura carretera”, y la acción puntual 1.5.3 “Reforzar el procedimiento de liberación del derecho de vía para el consenso social”; sin embargo, la Secretaría informó que “no se realizaron procesos asociados a la liberación del derecho de vía para el consenso social, razón por la que no se cuenta con la documentación e información requerida”.⁴⁴

Por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-0799 del 11 de diciembre de 2024, la Dirección Jurídica Inmobiliaria y del Derecho de Vía (DJIDV) de la SICT remitió el proyecto del “Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía”, en el cual se señaló que mediante este documento se “posibilitará contar con un marco jurídico actualizado que pueda ser utilizado por las diversas unidades administrativas responsables de la liberación del derecho de vía, diseño y ejecución de proyectos de obras de vías generales de comunicación a cargo de la Secretaría”; asimismo, se identificó que éste contiene una propuesta del “Procedimiento de Consulta de los Pueblos Indígenas”.

Además, la DJIDV indicó que, con la reforma a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de noviembre de 2024, “se deberá adecuar el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes con las nuevas atribuciones y unidades administrativas competentes, por lo que una vez que se cuente con este ordenamiento legal actualizado se deberá ajustar el proyecto de Manual con las nuevas actividades y Direcciones Generales responsables”.⁴⁵

Al respecto, si bien la entidad fiscalizada remitió el proyecto del citado manual, se observó como área de mejora que, una vez que se realicen las adecuaciones normativas que procedan de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se continúe con los trabajos orientados a concluir su formalización, a fin de que la SICT cuente con criterios que regulen la coordinación con las unidades administrativas, los Centros SICT y, en su caso, con las demás autoridades competentes en el procedimiento de consultas previas, libres e informadas a los pueblos y comunidades indígenas.

⁴⁴ De acuerdo con la información proporcionada por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

⁴⁵ Mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-0799 del 11 de diciembre de 2024 la Dirección Jurídica Inmobiliaria y del Derecho de Vía informó que “Cabe señalar que el 28 de noviembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de la cual, específicamente, en el artículo 36 se otorgan atribuciones a esta Dependencia para construir, equipar, restaurar, reforzar, reconstruir y rehabilitar obras públicas de infraestructura urbana y para el transporte público de pasajeros, así como intervenciones en espacio público necesarias para el desarrollo, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, desde la planeación, programación, presupuestación y ejecución; para proyectos culturales y desarrollo de habilidades, en coordinación con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno e instalaciones destinadas al servicio del sistema educativo nacional, en coordinación con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno. En este sentido se deberá adecuar el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes con las nuevas atribuciones y unidades administrativas competentes, por lo que una vez que se cuente con este ordenamiento legal actualizado se deberá ajustar el proyecto de Manual con las nuevas actividades y Direcciones Generales responsables”.

Asimismo, por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-0857 de fecha 23 de diciembre de 2024, recibido por esta entidad de fiscalización el 6 de enero de 2024, en respuesta al Acta de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares núm. 2023-0344-ARPRF-001, la SICT precisó que “los aspectos asociados a los lineamientos que permitan tener una mejor coordinación con los Centros SICT y diversas autoridades para llevar a cabo el proceso de consulta indígena, en su caso forman parte de la atención que esta dependencia dará al resto de las observaciones formuladas por la ASF”.

2023-0-09100-07-0344-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes fortalezca los lineamientos, bases, criterios o directrices en materia del derecho de vía para regular la coordinación con las unidades administrativas, los Centros SICT y, en su caso, con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, del procedimiento de consultas previas, libres e informadas a los pueblos y comunidades indígenas, cuando se afecten sus tierras y otros recursos, tanto en el caso del régimen de propiedad ejidal y comunal como en el privado, y que disponga de información confiable y oportuna de las consultas que requiere llevar a cabo para la liberación de los predios afectados en la implementación de los proyectos carreteros, para atender lo establecido en los artículos 1o, párrafo primero, y 2o, párrafo quinto, inciso A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 2, y 7, numeral 1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales; 6, fracción VI, 15, fracciones II, III y XI, 18, fracciones VI, VIII y XI, 20, fracción XIV, Quinto y Octavo Transitorios, del Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; en el Apartado V "Funciones", numerales 1.0.4, párrafo segundo, y 1.2, párrafo primero, del Manual de Organización General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en el artículo segundo, título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafo tercero, principio 13 y elemento de Control Interno 13.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

4. Coordinación Institucional

El resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Coordinación con los Centros SICT; b) Coordinación con las autoridades competentes, y c) Convenios de coordinación.

a) Coordinación con los Centros SICT

De acuerdo con la normativa vigente en 2023, a la Dirección General de Carreteras (DGC) y la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) de la Secretaría les correspondió coordinar las acciones de carácter técnico tendentes a la liberación del derecho de vía en

carreteras federales con la participación de los Centros SICT,⁴⁶ y coadyuvar con éstos para llevar a cabo los trámites relativos a la adquisición, ocupación y regularización del derecho de vía;⁴⁷ asimismo, la Subsecretaría de Infraestructura tuvo como función vigilar la aplicación de los procedimientos para la ejecución de las acciones en materia de infraestructura carretera.⁴⁸

Respecto de la coordinación con los Centros SICT, la DGC indicó que respecto de las acciones de coordinación “para llevar a cabo las acciones de carácter técnico se limitan a la validación y autorización de los proyectos ejecutivos de las obras de infraestructura carretera que sean generados por los Centros SICT, los cuales sirven de base para la liberación del derecho de vía; sin embargo, informo a Usted que, en el periodo 2019-2023 los proyectos ejecutivos que se realizaron para la construcción de carreteras federales fueron elaborados directamente por la Dirección General de Carreteras sin la intervención de los Centros SICT, razón por la cual, no existió una coordinación técnica entre la DGC y los referidos Centros SICT, siendo estos últimos [sic] únicamente, en el ámbito de sus competencias territoriales, los responsables de la ejecución de la obra observando los elementos técnicos proporcionado en los proyectos ejecutivos”.⁴⁹

Asimismo, la DGC señaló que “cada Centro SICT en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones establecen diversas acciones para solucionar las problemáticas asociadas a la liberación del derecho de vía mismas que no se cuentan documentadas”.⁵⁰ Además, la DGC indicó que “no se cuenta con un informe de los resultados alcanzados que deriven de dicha coordinación”.⁵¹

En relación con las acciones de supervisión para verificar que los Centros SICT realizaran de manera oportuna las actividades necesarias para la liberación del derecho de vía a 2023, la DGC informó que el seguimiento se realizó mediante visitas a los sitios en las que “se reporta el avance en la liberación del derecho de vía y, de ser el caso, se informan de las problemáticas [sic] que se hayan presentado y la solución que se les dio, o en su defecto, las posibles soluciones a efecto de obtener autorización de los servidores públicos correspondientes, precisando que al tratarse de visitas informales no se lleva un registro ni

⁴⁶ De acuerdo con lo establecido en el artículo 43 del **Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, publicado el 8 de enero de 2009, con última reforma el 18 de agosto de 2016 y abrogado el 29 de enero de 2024. Asimismo, en el artículo 40 del **Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes**, publicado en el DOF 29 de enero de 2024 y sin reforma, se establece que “Los Centros SICT son las oficinas de representación que tiene la Secretaría en cada uno de los estados que integran a la Federación”.

⁴⁷ De conformidad con lo establecido en los artículos 10, fracción VIII, 17, fracción V y VI, 20, fracción XXI, 43 y 44, fracción I, del **Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, y el artículo 36, fracción XXI, de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**.

⁴⁸ De conformidad con lo señalado en el Apartado V “Funciones”, numeral 1.2 Subsecretaría de Infraestructura, del **Manual de Organización General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**.

⁴⁹ De acuerdo con la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

⁵⁰ De conformidad con la información proporcionada por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

⁵¹ De acuerdo con la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

se generan minutas, con lo cual no se cuenta con un dato sobre los resultado [sic] ni de los proyectos que recibieron visitas en el periodo 2019-2023”.⁵²

En adición a lo anterior, la DGC indicó que “no lleva un registro de las problemáticas [sic] y/o riesgos asociados a la liberación del derecho de vía, toda vez que, como se explicó previamente, los problemas y/o riesgos que llegan a presentarse durante la construcción de las obras, se atienden de forma inmediata priorizando su solución, de tal suerte que las mismas no repercutan en la conclusión de las obras de infraestructura carretera; adicionalmente, resulta imposible llevar un control o registro ante la falta de personal que pueda ocuparse de dicha actividad, además de que, si bien las problemáticas [sic] son genéricas, al mismo tiempo son tan diversas y únicas en sus características particulares que resultaría imposible llevar un control genérico de las mismas sin dejar de lado sus particularidades”.⁵³

Cabe señalar que, en el diagnóstico del Programa presupuestario (Pp) G008 “Derecho de Vía”, elaborado en 2021, se señaló que “si bien los Centros SCT son a quienes les corresponde dar inicio a los trámites para la adquisición y los pagos de terrenos, a través del Pp K048, independientemente, la SCT a través de la Dirección General de Carreteras, debe de llevar acabo la supervisión del proceso, a fin de garantizar que se cumplan con las condiciones legales que brinden certeza sobre la tenencia [sic] la tierra, o en su caso, la regularización del Derecho de Vía”.⁵⁴

Asimismo, se identificó que en la Evaluación de Diseño al Programa Presupuestario (Pp) G008 “Derecho de Vía”, elaborada en 2021, como parte del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2019, a cargo de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre otras recomendaciones, se sugirió a la SICT “realizar un programa anual de supervisión de derecho de vía de la Dirección General de Carreteras que le permita identificar y dimensionar las posibles metas del programa basado en las acciones de supervisión realizadas por el mismo”.⁵⁵

En dicha evaluación de diseño se recomendó “actualizar y formalizar el Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía de Carreteras Federales, para que este sea el marco de referencia en el cual se debe apegar la supervisión y regularización de manera normativa y organizacional” y contar con una Guía Técnica Operativa “para la integración de información referente a la liberación del derecho de vía, que permita contar

⁵² De acuerdo con la información proporcionada por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

⁵³ Con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

⁵⁴ SICT, **Documento diagnóstico del programa presupuestario G008 “Derecho de vía”**, 2021, p. 82, que fue remitido mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-258 del 19 de abril de 2024.

⁵⁵ De conformidad con lo señalado en el **Informe final de la evaluación en materia de diseño del Programa presupuestario G008 “Derecho de vía”**, elaborado en 2021, p.8, que fue remitida por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

con información homologada proveniente de cualquier centro SICT que fortalezca la transparencia y rendición de cuentas”.⁵⁶

Al respecto, la DGC informó que “no existió un manual actualizado de aplicación en el periodo 2019-2023, no obstante, la liberación del derecho de vía se realiza según el tipo de régimen de propiedad del que se trate y se rige por el marco normativo aplicable”.⁵⁷

b) Coordinación con las autoridades competentes

La DGDC informó que “el proceso para la liberación del derecho de vía es sumamente complejo en su estructura, ya que contempla diferentes conceptos de gasto como son: pagos de avalúos y tabuladores al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), pago de notarios e impuestos, bienes distintos a la tierra (construcciones, cosechas, árboles frutales, pozos, cercas, bardas, etc.), obras inducidas (movimiento de torres de alta tensión de CFE, de tuberías de PEMEX, de CNA, etc.) e Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) (zonas arqueológicas que se localicen durante el proceso de construcción y/o modernización de carreteras); asimismo, intervienen diferentes instancias entre las que se encuentra la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para la expropiación de terrenos ejidales, proceso que puede llevar alrededor de uno o más años”.⁵⁸

Asimismo, la DGDC informó que en materia de régimen social, que se refiere a la propiedad ejidal y comunal,⁵⁹ al menos realiza gestiones con ocho autoridades competentes,⁶⁰ las cuales fueron la Comisión Federal de Electricidad (CFE); Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN); Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); Petróleos Mexicanos (PEMEX); Secretaría de Economía (SE), y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), como se detalla a continuación:

⁵⁶ Ibid., p. 8.

⁵⁷ De acuerdo con la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

⁵⁸ Con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-469 del 6 de agosto de 2024.

⁵⁹ “La propiedad social está conformada por núcleos agrarios, constituidos por el régimen de propiedad ejidal o comunal”. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, “**Atlas de la propiedad social de la tierra en México 2024**”, 2024, p. 20.

⁶⁰ Mediante la información proporcionada por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-258 del 19 de abril de 2024.

ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES CON LAS QUE SE REALIZAN TRÁMITES RELATIVOS A LA LIBERACIÓN DEL DERECHO DE VÍA, 2023



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con la información proporcionada por la SICT mediante los oficios núms. 5.1.0.1.-258 del 19 de abril de 2024, 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024, 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024, así como en lo establecido en los artículos 93, párrafo primero, fracción VII, y 94, párrafo primero, de la Ley Agraria, y en los lineamientos Séptimo, fracción XII, y Octavo, fracción XII, de los Lineamientos para la emisión, actualización, rectificación y/o modificación de opiniones técnicas en ordenamiento territorial.

En relación con los trámites relativos a los trabajos de liberación del derecho de vía ante las autoridades competentes, la DGDC remitió evidencia que acreditó los trámites que realizó con estas ocho autoridades, en 2023, así como los avances registrados a 2024, como se presenta a continuación:

TRÁMITES GESTIONADOS POR LA SICT ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE LIBERACIÓN DEL DERECHO DE VÍA, VIGENTES A 2023

Proyectos carreteros	SE	CFE	PEMEX	CONAGUA	INAH	INPI	INDAABIN	SEDATU	Total de coordinación con instituciones	Porcentaje de coordinación con instituciones
Libramiento Xalapa (2019-2024)		✓	✓	⊖	⊖	⚠	⚠		6	75.0
Carretera Libramiento Norte de la Ciudad de México Arco Norte (2019-2023)				⚠	⚠	⚠	⚠	⚠	5	62.5
Cruce Internacional Mesa de Otay II (2022-2023)				⚠	⚠	⚠			3	37.5
Autopista Siglo XXI (2020-2024)	⚠			⚠	⚠	⚠	⚠	⚠	6	75.0
Carretera Atizapán-Atlacomulco (2017-2024) ^a				⚠	⚠	⚠	✓	⚠	5	62.5
Autopista Ecatepec-Peñón (2023)						⊖			1	12.5
Libramiento Surponiente de Guadalajara (2019-2023)							⚠	⚠	2	25.0
Autopista Tepic-Compostela (2023)								⊖	1	12.5
Puente Canal de Castera (2023)								⊖	1	12.5
Libramiento Sur de la Ciudad de Oaxaca (2023)							✓		1	12.5
Total de proyectos coordinados por institución	1	1	1	5	5	6	6	6	31 de 80	38.8%
Porcentaje de proyectos coordinados por institución	10.0	10.0	10.0	50.0	50.0	60.0	60.0	60.0		



Se contó con evidencia documental de las solicitudes y respuestas de los predios por expropiar.



La SICT informó sobre los trámites realizados, sin evidencia documental que acredite tanto la solicitud como la respuesta de las autoridades competentes de todos los predios relacionados con el proyecto carretero.



Sólo se contó con evidencia de las solicitudes, pero no de las respuestas de las autoridades competentes.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información de los oficios núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024, 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024, 5.1.0.1.-464 del 2 de agosto de 2024 y 5.1.0.1.-501 del 21 de agosto de 2024.

NOTA: Por medio del Anexo V del Acta número 2023-0344-AFITA-001 del 13 de mayo del 2024, se solicitó a la SICT que remitiera los avances y resultados obtenidos de la coordinación con autoridades competentes, durante el periodo 2019-2023, en materia de liberación del derecho de vía para desarrollar infraestructura carretera. Al respecto, la Secretaría proporcionó evidencia documental de las solicitudes y respuestas relativas a los trámites que gestionó con las autoridades competentes en 2023 para 10 proyectos carreteros; cabe señalar que, mediante los trabajos de auditoría, se identificó que la Secretaría gestionó dichos trámites ante cada autoridad para al menos un predio relacionado con cada proyecto en el periodo de revisión.

a En el caso del proyecto Carretera Atizapán-Atlacomulco, se identificó que la SICT realizó trámites relacionados con predios, de los cuales se contó con evidencia de que la Secretaría realizó al menos un trámite ante una autoridad competente dentro del periodo de revisión; asimismo, en el caso de 5 predios, que se correspondieron con los ejidos San Marcos, Atotonilco, La Joya, San Felipe Pueblo Nuevo y B.C. San Felipe Pueblo Nuevo, se dispuso de evidencia de las respuestas del INAH y CONAGUA emitidas entre 2017-2018; además, para el caso del predio de Atotonilco se observó que, en 2018, se registraron las respuestas del INAH y CONAGUA.

La información proporcionada revela que la SICT realizó 31 (38.8%) de 80 trámites que debía realizar para el desarrollo eficaz y eficiente de 10 proyectos carreteros, vigentes a 2023, así como los avances registrados a 2024, al considerar el carácter multianual de los proyectos, se observó que 4 (5.0%) fueron completados, 5 (6.3%) no obtuvieron respuesta de la autoridad competente ante la solicitud emitida por la Secretaría y para el caso de 22 (27.5%) se reveló un área de mejora para el fortalecimiento de los sistemas de control de la SICT, que

le permita disponer de información completa de los trámites realizados para los predios relacionados con los proyectos carreteros.

En específico, durante 2023, la Secretaría gestionó 21 (67.7%) de los 31 trámites realizados, que se relacionaron con los 10 proyectos carreteros, de los cuales en 5 proyectos (el Libramiento Xalapa, Carretera Atizapán-Atlacomulco, Autopista Ecatepec-Peñón, Autopista Tepic-Compostela y Puente Canal de Castera) la entidad fiscalizada remitió parcialmente las respuestas de las autoridades competentes; en 3 (el Cruce Internacional Mesa de Otay II, Autopista Siglo XXI, y Libramiento Surponiente de Guadalajara) proporcionó evidencia documental parcial de las solicitudes; en el caso del Libramiento Sur de la Ciudad de Oaxaca se acreditó que se realizó el trámite ante el INDAABIN para emitir un dictamen valuatorio y, en cuanto al proyecto del Libramiento Norte de la Ciudad de México, se contó con documentación de las solicitudes ante el INPI, el INDAABIN y la SEDATU, que contaron con su respectiva respuesta, así como un dictamen emitido por el INDAABIN.

c) Convenios de coordinación

A 2023, a las direcciones generales de la SICT, entre ellas la DGC y DGDC, les correspondió proponer la suscripción de bases de colaboración y convenios de concertación en los que intervenga la Secretaría, cuando contengan aspectos de su competencia, en materia inmobiliaria, a fin de conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones en esa materia.⁶¹

Al respecto, mediante los trabajos de fiscalización, se identificó que la Secretaría formalizó convenios con cinco autoridades en materia de liberación del derecho de vía, durante el periodo 2019-2023, los Gobiernos estatales de Hidalgo y Quintana Roo, el INPI, PEMEX y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), de las cuales cabe señalar que con este último fue el único con el que se formalizaron convenios en 2023.

En 2019, la SICT suscribió un convenio de coordinación con el gobierno estatal de Hidalgo, con el objeto de llevar a cabo obras para atender las dificultades relacionadas con accidentes en el tramo Real del Monte-Entronque Huasca, de la Carretera Federal México-Pachuca-Huejutla, para lo cual se acordó que la concesión del proyecto sería estatal y que el gobierno de Hidalgo se encargaría de terminar la liberación del derecho de vía requerido para las obras.

En 2022 se realizó una modificación a este convenio, con el propósito de que la concesión del proyecto cambiara de estatal a federal y, para ello, se determinó que el gobierno de Hidalgo entregara a la Secretaría la posesión de los predios necesarios para la ejecución del proyecto carretero, así como que coadyuvara con la SICT en la gestión de los trámites ante la SEMARNAT, para obtener los permisos que se requieren de cambio de uso de suelo en

⁶¹ De acuerdo con lo establecido en el artículo 10, fracción VIII, del **Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, publicado el 8 de enero de 2009, con última reforma el 18 de agosto de 2016 y abrogado el 29 de enero de 2024.

terrenos de carácter forestal, y que apoyara en la obtención de los permisos, en caso de necesitarse, de la CFE, CONAGUA, PEMEX e INAH, para la construcción del proyecto.

En 2020, la entidad fiscalizada formalizó un convenio de traspaso de recursos presupuestarios, a fin de que la SICT transfiriera 9,301.2 miles de pesos de 2023 al INPI, con el objeto de otorgar ayudas sociales para el mejoramiento del pueblo Yaqui, en el Estado de Sonora, en particular para el rubro de fortalecimiento de infraestructura relativa a vías de comunicación terrestre.

En este convenio se especificó que la única responsabilidad de la Secretaría era aportar los recursos señalados, mientras que al INPI le correspondió ejercer los recursos exclusivamente al cumplimiento del objeto de este instrumento. Cabe señalar que este convenio no hace referencia a montos asociados a erogaciones en materia de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera.

En 2022, la Secretaría suscribió con PEMEX un convenio de colaboración para modernizar la carretera Coatzacoalcos-Salina Cruz, en el tramo Acayucan-La Ventosa, incluido el Libramiento Matías Romero, en el Estado de Oaxaca, con el objeto de establecer el compromiso de la SICT para realizar la protección de diversos ductos de transporte de hidrocarburos en la franja de los derechos de vía que pertenecen y son administrados por PEMEX.

En 2022, la entidad fiscalizada formalizó un convenio de coordinación de acciones con el gobierno estatal de Quintana Roo, con el propósito de que la SICT reciba por parte de éste los predios necesarios para la ejecución de tres proyectos: a) la construcción del puente sobre la laguna Nichupté y de dos distribuidores para los accesos correspondientes; b) la modernización de 14.0 km del bulevar Luis Donald Colosio y su entronque con el aeropuerto, y c) la prolongación de la Avenida Chac Mool en 3.0 km.

En el caso de BANOBRAS, se identificó que, durante el periodo 2019-2023, la SICT suscribió con éste 5 convenios⁶² y realizó 7 modificaciones a convenios suscritos previamente, con lo cual se acordó que la Secretaría recibiera un total de 3,804,884.8 miles de pesos (mdp) de 2023 para cubrir principalmente gastos asociados a la liberación del derecho de vía. En específico de 2023, la Secretaría formalizó 3 de estos convenios y llevó a cabo 4 de dichas modificaciones, con lo cual se obtuvo el 66.6% (2,533,800.0 mdp) del monto otorgado en el periodo; mientras que, durante 2019-2022, se suscribieron los 2 convenios y 3

⁶² Respecto de estos 5 convenios para cubrir principalmente gastos asociados a la liberación del derecho de vía, se identificó que uno se formalizó en 2019, relacionado con el proyecto del tramo Carretera Guadalajara-Colima; uno en 2022, referente a los proyectos del tramo México-Pachuca, Puerto México-La Carbonera y Libramiento Acapulco, y tres en 2023 vinculados, respectivamente, con el Libramiento Poniente de Acapulco, Cruce Internacional Mesa de OTAY II y el Libramiento de Cuernavaca.

modificaciones restantes, que significaron el 33.4% (1,271,084.8 mdp) de los recursos totales.⁶³

Cabe destacar que, si bien la SICT formalizó convenios con 5 autoridades, durante el periodo 2019-2023, la entidad fiscalizada presentó un área de mejora en sus sistemas de control para disponer de la evidencia documental que acreditara los avances obtenidos a 2023 para cada convenio; asimismo, la DGC señaló que no contó con indicadores o métricas que le permitieran estimar los resultados de la coordinación con las autoridades competentes en materia de liberación del derecho de vía.⁶⁴

Por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-0799 del 11 de diciembre de 2024, la Dirección Jurídica Inmobiliaria y del Derecho de Vía (DJIDV) de la SICT remitió el proyecto del “Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía” e indicó que, con la reforma a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de noviembre de 2024, “se deberá adecuar el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes con las nuevas atribuciones y unidades administrativas competentes, por lo que una vez que se cuente con este ordenamiento legal actualizado se deberá ajustar el proyecto de Manual con las nuevas actividades y Direcciones Generales responsables”.⁶⁵

Al respecto, si bien la entidad fiscalizada remitió el proyecto del citado manual, se observó como área de mejora que, una vez que se realicen las adecuaciones normativas que procedan de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se continúen con los trabajos orientados a concluir su formalización, a fin de que la SICT cuente con criterios para regular el procedimiento de liberación del derecho de vía orientado al desarrollo de infraestructura carretera y, con ello, disponga de un marco de referencia que le permita garantizar y supervisar que la adquisiciones, ocupaciones y regularizaciones se realicen de manera eficiente y eficaz de conformidad con los plazos establecidos en la normativa vigente y aplicable.

Asimismo, por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-0857 de fecha 23 de diciembre de 2024, recibido por esta entidad de fiscalización el 6 de enero de 2024, en respuesta al Acta de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares núm. 2023-0344-ARPRF-001, la SICT señaló lo siguiente “Con relación a las pre-recomendaciones 002, 003 y 004, dado su contenido, esa Dirección General de Carreteras considera conveniente solicitar a la ASF la formulación de una sola observación que incluya la intención de mejora contenida en las mismas, para lo cual comenta lo siguiente: La Dirección Jurídica Inmobiliaria y de Derecho de Vía en la Unidad de Asuntos Jurídicos cuenta con un proyecto de una [sic] nuevo Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía, el cual de una revisión que

⁶³ De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la **Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos** publicada en el DOF el 20 de enero de 1986, última reforma publicada el 10 de enero de 2014.

⁶⁴ De acuerdo con la información proporcionada mediante el núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

⁶⁵ De acuerdo con lo señalado mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-0799 del 11 de diciembre de 2024.

se hizo al mismo, se aprecia que contempla los procesos asociados a la consulta de los pueblos indígenas: compraventa de inmuebles de propiedad privada; expropiación de inmuebles de propiedad privada; expropiación de inmuebles de régimen ejidal o comunales como anticipo de la indemnización por la expropiación; pago de Bienes Distintos a la Tierra; destino de inmuebles federales; adquisición de inmuebles de propiedad de Organismos Descentralización de carácter; adquisición de inmuebles por donación; así como pago por la reubicación de instalaciones y obras inducidas, los cuales constituyen propiamente los procesos que esta Dependencia sigue para llevar a cabo la liberación del derecho de vía para la ejecución de proyectos de infraestructura a su cargo. Razón por la cual dicho proyecto puede presentarse como un avance en la atención de las pre-recomendaciones 002, 003 y 004”.

Al respecto, el grupo auditor considera que, si bien los hallazgos del presente informe incluyen la necesidad de formalizar el Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía, cada hallazgo y recomendación contiene detalles específicos que impiden agruparlas en una sola observación.

2023-0-09100-07-0344-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes realice las gestiones necesarias para autorizar e implementar el Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía de conformidad con las modificaciones de la normativa aplicable, para que las unidades administrativas de la Secretaría cuenten con un marco de referencia que les permita coordinar y supervisar las acciones de los Centros SICT en materia de liberación del derecho de vía y dar seguimiento a éstas, para garantizar una eficaz y eficiente adquisición, ocupación y regularización del derecho de vía para infraestructura carretera; evalúe la pertinencia de suscribir convenios de coordinación o colaboración con cada autoridad competente ante la que debe realizar trámites relacionados con la liberación del derecho de vía, con el propósito de determinar plazos, recursos y responsabilidades; defina un programa anual de supervisión para monitorear y evaluar los avances y resultados obtenidos mediante la coordinación con las unidades administrativas, los Centros SICT y las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, y garantizar que se cuente con evidencia documental que acredite las acciones realizadas en materia de coordinación, a fin de contribuir a la construcción y modernización de carreteras para atender lo establecido en los artículos 3o, párrafo segundo, de la Ley de Planeación; 36, fracciones I y XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5o, párrafo segundo, fracciones I y II, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 6, fracción VI, 10, fracción X, 15, fracciones II, III, VI, XI y XIV, 18, fracciones I, VI, VIII y XI, 20, fracción XIV, Quinto y Octavo Transitorios, del Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; en el Apartado V "Funciones", numeral 1.2, párrafo primero, del Manual de Organización General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Séptimo, fracción XII, y Octavo, fracción XII, de los Lineamientos para la emisión, actualización, rectificación y/o modificación de opiniones técnicas en ordenamiento territorial, y en el artículo segundo, título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo",

numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación", párrafo tercero, principio 13 y elemento de Control Interno 13.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

5. Adquisición de los predios por compraventa

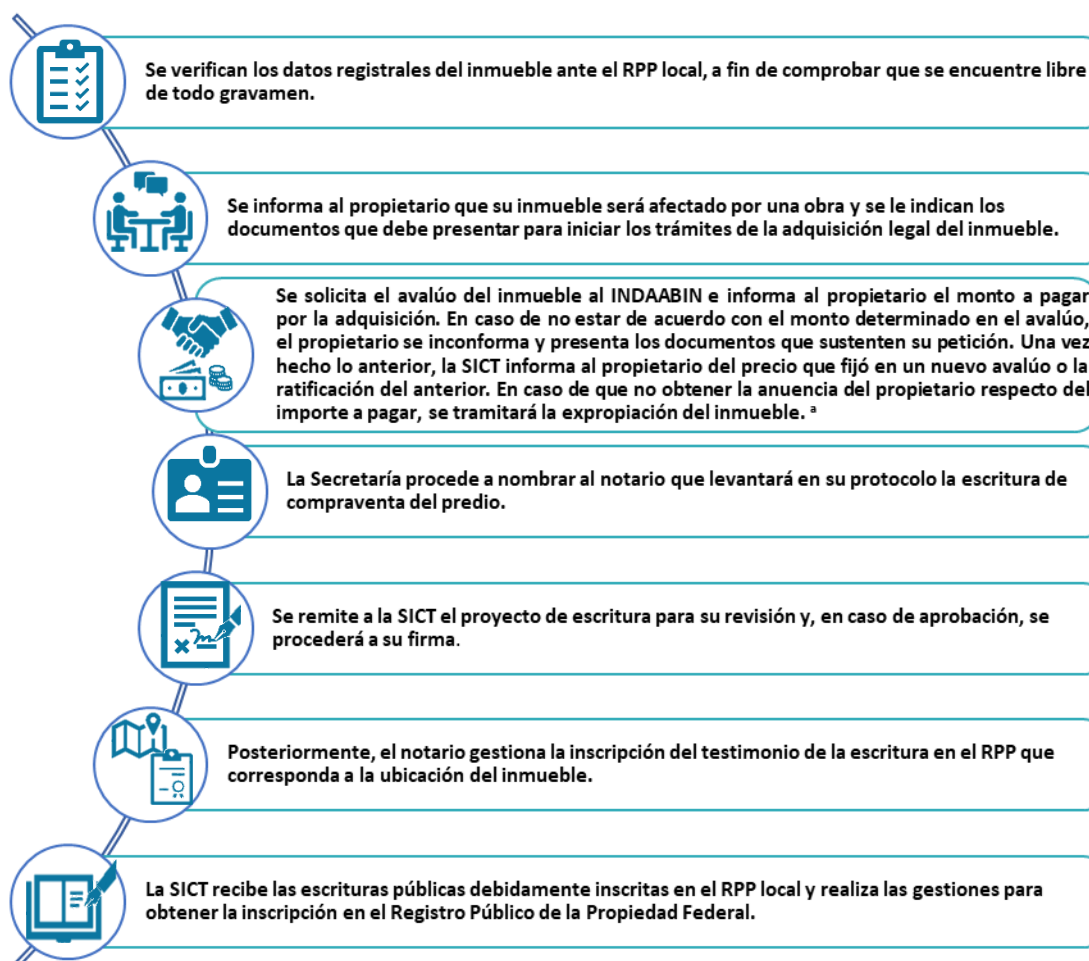
El análisis de este resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Procedimiento de adquisición de predios de propiedad privada mediante compraventa; b) Predios de propiedad privada adquiridos mediante compraventa, y c) Seguimiento del indicador vinculado a títulos de propiedad adquiridos.

a) Procedimiento de adquisición de predios de propiedad privada mediante compraventa

De acuerdo con la información proporcionada por la SICT,⁶⁶ a continuación, se describen las principales acciones del procedimiento de compraventa relacionado con la liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, con el cual se llevó a cabo la adquisición de los predios de propiedad privada:

⁶⁶ Con base en la información remitida mediante los oficios núms. 5.1.0.1.-469 del 6 de agosto de 2024 y 5.1.0.1.-486 del 12 de agosto de 2024. Asimismo, se consideró la información detallada con motivo de la reunión de contextualización con los responsables de llevar a cabo el procedimiento de liberación del derecho de vía, en materia de infraestructura carretera, que se llevó a cabo el 25 de abril de 2024, a fin de que se expusiera cómo se lleva a cabo dicho proceso; dicha reunión fue solicitada mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/88/2024 del 13 de marzo de 2024.

PROCEDIMIENTO DE COMPRAVENTA DE LOS PREDIOS DE PROPIEDAD PRIVADA A CARGO DE LA SICT, 2023



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en lo reportado en los oficios núms. 5.1.0.1.-469 del 6 de agosto de 2024 y 5.1.0.1.-486 del 12 de agosto de 2024. Asimismo, se consideró la información detallada con motivo de la reunión de contextualización con los responsables de llevar a cabo el procedimiento de liberación del derecho de vía, en materia de infraestructura carretera, que se llevó a cabo el 25 de abril de 2024, a fin de que se expusiera cómo se lleva a cabo dicho proceso; dicha reunión fue solicitada mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/88/2024 del 13 de marzo de 2024.

a: Las expropiaciones de predios de propiedad privada formaron parte del análisis del resultado núm. 6 "Expropiación de predios".

INDAABIN: Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

RPP: Registro Público de la Propiedad.

RPPF: Registro Público de la Propiedad Federal.

Si bien la SICT informó respecto del procedimiento de liberación del derecho de vía mediante compraventa de régimen de propiedad privada, se observó que en la "Evaluación en materia de diseño del Programa presupuestario G008 'Derecho de vía'", elaborada en 2021, como parte del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2019, a cargo de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre otras recomendaciones, se sugirió a la SICT “actualizar y formalizar el Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía de Carreteras Federales, para que éste sea el marco de referencia en el cual se debe apegar la supervisión y regularización de manera normativa y organizacional”.⁶⁷

Al respecto, como resultado de los trabajos de fiscalización, la Dirección General de Carreteras (DGC) informó que “no existió un manual actualizado de aplicación en el periodo 2019-2023, no obstante, la liberación del derecho de vía se realiza según el tipo de régimen de propiedad del que se trate y se rige por el marco normativo aplicable”;⁶⁸ por lo que existe un área de mejora para que la Secretaría actualice dicho manual, de conformidad con las modificaciones de la normativa aplicable, para que se defina el procedimiento de la compraventa de predios de propiedad privada orientados al desarrollo de infraestructura carretera, a fin de contar con un marco de referencia para garantizar y supervisar que las adquisiciones se realicen de manera eficiente y eficaz.

b) Predios de propiedad privada adquiridos mediante compraventa

En relación con la liberación del derecho de vía realizada en el periodo 2019-2023 mediante la compraventa de predios, se solicitó a la SICT una base de datos sobre las escrituras de los predios adquiridos para el desarrollo de infraestructura carretera, así como la evidencia documental que acreditara la propiedad de los predios.⁶⁹

La DGC remitió una base que contuvo 1,012 predios adquiridos mediante compraventa, los cuales contaron con información relativa a la superficie, sin que incluyera el monto erogado por cada inmueble; asimismo, la DGC remitió evidencia documental de 71 escrituras, de las cuales los datos de 29 escrituras fueron distintos a los que se integraron en la base mencionada,⁷⁰ en tanto que con los trabajos de auditoría se identificó un acumulado de 1,041 predios adquiridos en el periodo 2019-2023, por lo que existe un área de oportunidad para mejorar la confiabilidad de los sistemas de información de la SICT. A continuación, se presenta el análisis de la adquisición mediante procesos de compraventa:

⁶⁷ Con base en lo señalado en el **Informe final de la evaluación en materia de diseño del Programa presupuestario G008 “Derecho de vía”**, elaborado en 2021, que fue remitida por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

⁶⁸ De acuerdo con la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

⁶⁹ Por medio del Anexo V del Acta número 2023-0344-AFITA-001 del 13 de mayo del 2024.

⁷⁰ Mediante los oficios núms. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024, 5.1.0.1.-464 del 2 de agosto de 2024 y 5.1.0.1.-486 del 12 de agosto de 2024.

ADQUISICIONES MEDIANTE COMPRAVENTA, 2019-2023
(Número de compraventas, metros cuadrados y porcentajes)

Año	Compraventas (Número)	Participación compraventas (%)	Superficie (Metros cuadrados)	Participación superficie (%)	Construcción (Número de compraventas)	Ferrovionario (Número de compraventas)	Modernización (Número de compraventas)	No identificado (Número de compraventas)
2019	320	30.7	2,392,316.6	9.0	205	50	64	1
2020	88	8.5	581,104.2	2.2	11	5	1	71
2021	330	31.7	15,350,630.5	57.6	13	122	28	167
2022	102	9.8	823,159.9	3.1	-	26	4	72
2023	201	19.3	7,481,315.3	28.1	49	-	16	136
Total	1041	100.0	26,628,526.5	100.0	278	203	113	447
	Variación 2019-2023: (37.2%)		Variación 2019-2023: 212.7%	Participación (%)	26.7	19.5	10.9	42.9

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con la información proporcionada por la SICT mediante los oficios núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024, 5.1.0.1.-464 del 2 de agosto de 2024 y 5.1.0.1.-486 del 12 de agosto de 2024.

En el periodo 2019-2023, la SICT informó que adquirió 1,041 predios de propiedad privada por medio de compraventas; ⁷¹ no obstante, se observó que la información remitida presentó inconsistencias en la captura de los datos relativos a la superficie, por lo que, si bien se obtuvo un total 26,628,526.5 metros cuadrados (m²), se identifica un área de mejora en los sistemas de control e información que permitan incrementar la confiabilidad de la información reportada.

Al respecto, la DGC informó que “no es posible llevar un control o registro de los predios adquiridos, toda vez que no se cuenta con personal suficiente y capacitado que pueda atender dicha actividad, y de igual forma no se considera factible destinar personal existente sin comprometer otras áreas [sic] y labores que, entre otras situaciones, pudieran afectar el cumplimiento de las metas y objetivos de esta Secretaría de Estado”. ⁷²

En específico, durante 2023, la SICT reportó un total de 201 compraventas, que representaron el 19.3% del periodo en cuestión, equivalentes a una adquisición de 7,481,315.3 m² de superficie, lo cual significó el 28.1% de lo acumulado en el periodo revisado. Asimismo, se observó que se presentó un decremento del 37.2% (119 compraventas) en el número de predios adquiridos, al pasar de 320 a 201 operaciones realizadas entre 2019 y 2023; en cuanto a la superficie obtenida, se registró un incremento de 2.1 veces, al pasar de 2,392,316.6 a 7,481,315.3 m² entre 2019 y 2023.

Adicionalmente, mediante la revisión de la información proporcionada, se identificó que el 37.6% (391) de las 1,041 compraventas registradas en el periodo, se relacionaron con proyectos de construcción y modernización de carreteras, toda vez que el 19.5% (203) se

⁷¹ Por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-464 del 2 de agosto de 2024, la DGC remitió el documento denominado “COMPRAVENTAS 2019-2023”, del cual se identificó que el campo relativo a la superficie presentó inconsistencias relacionadas con errores en el uso de comas y puntos para diferenciar los decimales, que no permiten determinar la cifra exacta; la mezcla de formato número con texto; la utilización de diferentes unidades de medida, por lo que no se especificó si las cantidades se trataron de metros cuadrados o hectáreas, entre otros.

⁷² De acuerdo con la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

refirió a proyectos de tipo ferroviario y en el 42.9% (447) la información fue insuficiente para determinar el tipo de proyecto de infraestructura al que pertenecieron, lo cual revela la necesidad de fortalecer los sistemas de información de la SICT en materia de liberación del derecho de vía.

En relación con la evidencia documental de las 71 escrituras proporcionadas por la secretaría, correspondientes al periodo 2019-2023,⁷³ se identificó que 19 (26.8%) de éstas se relacionaron con proyectos de tipo ferroviario, por lo que 52 (73.2%) fueron para el desarrollo de infraestructura carretera, de las cuales acreditó la adquisición de una superficie total de 529,134.1 m², que significaron una inversión de 660,359.8 miles de pesos (mdp) de 2023. En específico, durante 2023, la SICT reportó un total de 10 compraventas, 19.2% del total registrado en el periodo; además, éstas representaron una adquisición de 144,947.0 m² y un monto de 513,597.3 mdp de 2023, lo cual significó un 27.4% y 77.7% de lo acumulado en el periodo revisado.

Mediante la revisión de las 52 escrituras relacionadas con infraestructura carretera, se identificaron los aspectos siguientes: a) se constató que, a 2023, en 42 (80.8%) de las 52 escrituras revisadas, se contó con evidencia de que se llevó a cabo su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad (RPP) local, y b) se verificó que en 10 (19.2%) de las 52 escrituras se concluyó el procedimiento de adquisición de los predios con su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad Federal (RPPF); por lo que, si bien la SICT informó que realizó la compraventa de 1,041 predios durante el periodo 2019-2023, sólo se tuvo evidencia de que, a 2023, concretó el 1.0% (10 escrituras) de las inscripciones ante el RPPF; de las cuales ninguna correspondió a 2023, sino a inscripciones realizadas en 2021.

Cabe señalar que, una vez obtenido el registro de las escrituras en el RPP local, la SICT realizó la inscripción de éstas ante el RPPF, en promedio, en 128 días hábiles, lo cual fue superior en 113 días a los 15 días hábiles establecidos en la normativa.⁷⁴

Para complementar el análisis, se le solicitó al INDAABIN una base de datos de la información inscrita por la SICT en materia de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera en el Registro Público de la Propiedad Federal (RPPF),⁷⁵ toda vez que el proceso de adquisición de predios por compraventa concluye cuando la Secretaría inscribe las escrituras en el RPPF. Al respecto, el Instituto proporcionó lo solicitado,⁷⁶ con lo cual se verificó que la SICT finalizó el proceso de adquisición de 177 predios mediante compraventa en el periodo en cuestión, como se detalla a continuación:

⁷³ Mediante los oficios núms. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024, 5.1.0.1.-464 del 2 de agosto de 2024 y 5.1.0.1.-486 del 12 de agosto de 2024.

⁷⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del **Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal**, publicado en el DOF el 4 de octubre de 1999 y sin reforma.

⁷⁵ Mediante el oficio núm. DGADDE/222/2024 del 26 de agosto de 2024, se solicitó información a este Instituto, toda vez que tiene la atribución de llevar el Registro Público de la Propiedad Federal (RPPF), de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, fracción XV, del **Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales**.

⁷⁶ Por medio del oficio núm. DACSP/332/2024 del 10 de septiembre de 2024.

COMPRAVENTAS, MONTO PAGADO Y SUPERFICIE ADQUIRIDA MEDIANTE 177 ESCRITURAS INSCRITAS EN EL RPPF, 2019-2023

(Número de escrituras por compraventa, miles de pesos de 2023 y metros cuadrados)

Año	Total de compraventas (número)	Monto pagado (Miles de pesos de 2023)		Total Monto pagado (Miles de pesos de 2023)	Superficie (Metros cuadrados)		Total Superficie (Metros cuadrados)
		Construcción	Modernización		Construcción	Modernización	
2019	125	262,509.4	29,655.6	292,165.0	1,282,478.8	187,169.9	1,469,648.7
2020	20	46,864.5	16,340.0	63,204.5	88,423.9	279,045.9	367,469.8
2021	14	156,937.7	4,474.4	161,412.1	119,165.4	36,214.8	155,380.2
2022	4	10,923.5	20,780.9	31,704.4	73,745.0	4,419.6	78,164.6
2023	14	670,520.7	1,336.2	671,856.9	171,913.5	581.0	172,494.5
Total	177	1,147,755.8	72,587.1	1,220,342.9	1,735,726.6	507,431.2	2,243,157.8
Var. (%)	(88.8)	155.4	(95.5)	130.0	(86.6)	(99.7)	(88.3)

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con la información proporcionada por el INDAABIN mediante el oficio núm. DACSP/332/2024 del 10 de septiembre de 2024.

Con la revisión de la información de los 177 predios adquiridos por la SICT mediante compraventa, que fueron inscritos en el RPPF, durante el periodo 2019-2023, se identificó que éstos representaron una superficie total de 2,243,157.8 m², los cuales significaron una inversión de 1,220,342.9 miles de pesos (mdp) de 2023.

Asimismo, se pudo identificar que el 74.6% (132) de los 177 predios inscritos en el RPPF correspondieron a proyectos de construcción, mientras que el 25.4% (45) restante se refirió a proyectos de modernización. Cabe destacar que la mayoría de la superficie y gasto se destinó al rubro de construcción, que concentró respectivamente el 77.4% (1,735,726.6 m²) y el 94.1% (1,147,755.8 mdp).

En específico, durante 2023, la SICT inscribió un total de 14 compraventas en el RPPF, el 7.9% del total registrado en el periodo; además, éstas representaron un monto de 671,856.9 mdp de 2023 y una adquisición de 172,494.5 m² de superficie, lo cual significó un 55.1% y 7.7% de lo acumulado en el periodo revisado, respectivamente. En adición a lo anterior, con la revisión de los 177 predios registrados en el RPPF, destacó que, una vez obtenido el registro de las escrituras en el RPP local, la SICT realizó la inscripción de éstas ante el RPPF, en promedio, en 151 días hábiles, lo cual fue superior en 136 días a los 15 días hábiles establecidos en la normativa.⁷⁷

c) Seguimiento del indicador vinculado a títulos de propiedad adquiridos

En relación con el seguimiento de las acciones por parte de la SICT en la adquisición de predios por compraventa, en el marco de la política pública de liberación del derecho de vía, se identificó que a partir de 2023 la entidad fiscalizada contó con el indicador “Tasa de crecimiento de títulos de acreditación de predios a favor del estado”, correspondiente a la Matriz de Indicadores para Resultado (MIR) del Programa presupuestario (Pp) G008

⁷⁷ De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, publicado en el DOF el 4 de octubre de 1999 y sin reforma.

“Derecho de Vía”, mediante el cual midió los avances en el crecimiento de títulos de acreditación de predios, cuyos resultados se presentan a continuación:

AVANCES DEL INDICADOR “TASA DE CRECIMIENTO DE TÍTULOS DE ACREDITACIÓN DE PREDIOS A FAVOR DEL ESTADO” DEL PP G008, 2023
(Porcentaje)

Indicador	Método de cálculo	Meta-Avance	2023
Tasa de crecimiento de títulos de acreditación de predios a favor del estado.	((Títulos de propiedad adquiridos en el año t-1 - Títulos de propiedad adquiridos en el año t) / Títulos de propiedad adquiridos en el año t-1) *100	Meta	40.0 Títulos de propiedad adquiridos (100.0%)
		Porcentaje de avance	100.0%

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario G008 “Derecho de Vía”, correspondiente a la Cuenta Pública 2023 y la información remitida por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

La Secretaría reportó 40 títulos de propiedad adquiridos en la MIR del Pp G008, correspondiente al ejercicio fiscal 2023, con la revisión de información proporcionada por la entidad fiscalizada para la elaboración de este resultado, se identificó que para ese año la SICT informó que llevó a cabo 201 compraventas y sólo remitió evidencia de 10 escrituras, lo cual significó una diferencia de 161 y 30 adquisiciones, respectivamente, de conformidad con lo reportado en la MIR, situación que revela la existencia de un área de mejora para fortalecer sus sistemas de control.

Asimismo, con la información remitida por el INDAABIN,⁷⁸ se verificó que la Secretaría en 2023 concluyó el proceso de adquisición de 14 compraventas con su inscripción en el RPPF, lo cual representó una diferencia de 26 títulos respecto de los 40 reportados, lo que muestra la oportunidad para mejorar la consistencia de los sistemas de información en materia de liberación del derecho de vía, así como la necesidad de fortalecer los indicadores que le permitan evaluar de manera específica los procesos de compraventa, diferenciándolos de las expropiaciones, con objeto de informar sobre los avances de manera multianual y la conclusión de las adquisiciones con la inscripción ante el RPPF, situación que permitirá a la entidad medir la contribución del proceso de liberación del derecho de vía en la construcción y modernización de las carreteras federales.

Por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-0799 del 11 de diciembre de 2024, la Dirección Jurídica Inmobiliaria y del Derecho de Vía (DJIDV) de la SICT remitió el proyecto del “Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía”, el cual contiene una propuesta del “Procedimiento de compraventa de inmuebles de propiedad privada”.

Asimismo, la DJIDV indicó que, con la reforma a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de noviembre de 2024, “se deberá adecuar el

⁷⁸ Por medio del oficio núm. DACSP/332/2024 del 10 de septiembre de 2024.

Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes con las nuevas atribuciones y unidades administrativas competentes, por lo que una vez que se cuente con este ordenamiento legal actualizado se deberá ajustar el proyecto de Manual con las nuevas actividades y Direcciones Generales responsables”.⁷⁹

Al respecto, si bien la entidad fiscalizada remitió el proyecto del citado manual, se observó como área de mejora que, una vez que se realicen las adecuaciones normativas que procedan de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se continúe con los trabajos orientados a concluir su formalización, a fin de que la SICT cuente con criterios para regular el procedimiento de compraventa de predios orientados al desarrollo de infraestructura carretera y, con ello, disponga de un marco de referencia que le permita garantizar y supervisar que las adquisiciones se realicen de manera eficiente y eficaz de conformidad con los plazos establecidos en la normativa vigente y aplicable.

2023-0-09100-07-0344-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes realice las gestiones necesarias para autorizar e implementar el Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía, en el que defina el procedimiento de compraventa de predios orientados al desarrollo de infraestructura carretera de conformidad con las modificaciones de la normativa aplicable y, con ello, disponga de un marco de referencia que le permita garantizar y supervisar que las adquisiciones se realicen de manera eficiente y eficaz de acuerdo con los plazos establecidos en la normativa vigente y aplicable, así como para que integre y administre los documentos e información de inmuebles adquiridos mediante compraventa, a fin de fortalecer la confiabilidad de los sistemas de información sobre las compraventas orientadas al desarrollo de infraestructura carretera y contar con los elementos que le permitan medir su contribución a la construcción y modernización de carreteras y, con ello, atender lo establecido en los artículos 3005, fracción I, del Código Civil Federal; 5o, párrafo segundo, fracción II, y 22, párrafo primero, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 19, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 4, párrafo cuarto, 42, fracción I, último párrafo, 51, 143, fracción I, y 145 de la Ley General de Bienes Nacionales; 6, fracción VI, 15, fracciones V, VI, VII, XIV y XV, 18, fracción XI, 20, fracción XIV, Quinto y Octavo Transitorios, del Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; 27 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, y en el artículo segundo, título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafo tercero, principio 13 y elemento de Control Interno 13.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

⁷⁹ De acuerdo con lo señalado mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-0799 del 11 de diciembre de 2024.

6. Expropiación de predios

El análisis de este resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Procedimiento expropiatorio, y b) Predios expropiados para infraestructura carretera.

a) Procedimiento expropiatorio

Respecto del proceso de liberación del derecho de vía, la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) señaló que “es sumamente complejo en su estructura, ya que contempla diferentes conceptos de gasto como son: pagos de avalúos y tabuladores al Instituto de Administración de Bienes Nacionales (INDAABIN), pago de notarios e impuestos, bienes distintos a la tierra (construcciones, cosechas, árboles frutales, pozos, cercas, bardas, etc.), obras inducidas (movimiento de torres de alta tensión de CFE, de tuberías de PEMEX, de CNA, etc.) e Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) (zonas arqueológicas que se localicen durante el proceso de construcción y/o modernización de carreteras); asimismo, intervienen diferentes instancias entre las que se encuentran la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para el proceso de terrenos ejidales, proceso que puede llevar alrededor de uno o más años, por lo cual se establecen convenios con los ejidatarios mientras se publica el decreto expropiatorio.”⁸⁰

Respecto de los plazos para instrumentar cada procedimiento para la liberación del derecho de vía indicó que “en las leyes que regulan los procesos de adquisición de inmuebles [...] no existen plazos para su conclusión”.⁸¹

Con base en lo anterior y, de acuerdo con la información proporcionada por la SICT, así como del análisis de la Ley de Expropiación, vigente en 2023, la expropiación de predios de propiedad privada para la liberación del derecho de vía se realiza de la manera siguiente:

⁸⁰ Por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-469, del 6 de agosto de 2024.

⁸¹ Mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-258 del 19 de abril de 2024.

PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN DE PROPIEDAD PRIVADA



ETAPA DEL PROCEDIMIENTO	DESCRIPCIÓN
1. Levantamiento topográfico	Elaboración de los planos de afectación individual.
2. Visita al propietario y negociación	Se identifica al propietario, se presenta el proyecto y se ofrece un monto para iniciar las negociaciones.
3. Expropiación	Se inicia el proceso de expropiación en caso de no obtener la anuencia del propietario.
4. Ocupación	Se podrá convenir la ocupación previa de los bienes afectados, en tanto se tramita el decreto expropiatorio.
5. Expediente del expediente	<ul style="list-style-type: none"> Planos. Avalúo emitido por el INDAABIN. Dictámenes técnicos. Dictamen de uso de suelo. Nombre y domicilio de los propietarios.
6. Declaratoria de utilidad de pública	Es elaborada por la SICT y la remite junto al expediente y el dictamen de impacto presupuestal a la Consejería del Ejecutivo Federal para revisión, y en su caso, firma del presidente.
7. Publicación en el DOF de la declaratoria de utilidad pública	<ul style="list-style-type: none"> Notificación al propietario. Se hace una segunda publicación 5 días hábiles después de la primera, que surtirá efectos de notificación personal.
8. Manifestaciones	<p>Los afectados tienen:</p> <ul style="list-style-type: none"> 15 días hábiles a partir de la notificación para manifestar a la SICT lo que a su derecho convenga. 8 días hábiles después de la recepción de manifestaciones se llevará a cabo una audiencia de pruebas. Un plazo de 10 días hábiles para confirmar, modificar o revocar la declaratoria de utilidad pública.
9. Decreto de Expropiación	Se publica en el DOF dentro de los 30 días hábiles siguientes a que se haya dado la resolución.
10. Indemnización	El monto será fijado por el INDAABIN o las instituciones autorizadas y deberá realizarse dentro de los 45 días hábiles después de publicado el Decreto.
11. Ocupación del inmueble	Una vez acreditado el pago se realizan las gestiones para la posesión del predio.
12. Inscripción del decreto en el Registro Público de la Propiedad	Se realiza la inscripción del decreto en el Registro Público de la Propiedad Federal.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la Ley de Expropiación, publicada en el DOF el 25 de noviembre de 1936 y reformada 27 de enero de 2012. Asimismo, se consideró la información detallada con motivo de la reunión de contextualización con los responsables de llevar a cabo el procedimiento de liberación del derecho de vía, en materia de infraestructura carretera, que se llevó a cabo el 25 de abril de 2024, a fin de que se expusiera cómo se lleva a cabo dicho proceso; dicha reunión fue solicitada mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/88/2024 del 13 de marzo de 2024.

Mediante la revisión de la Ley de Expropiación se identificó que el proceso expropiatorio de propiedad privada se integra principalmente por las siguientes etapas: 1) levantamiento topográfico; 2) visitas al propietario y negociación; 3) expropiación; 4) ocupación; 5) integración del expediente; 6) declaratoria de utilidad pública; 7) publicación en el DOF de la declaratoria de utilidad pública; 8) manifestaciones; 9) decreto de expropiación; 10) indemnización; 11) ocupación del inmueble, e 12) inscripción del decreto en el Registro Público de la Propiedad Federal, como se describió en el esquema anterior.

A 2023, la expropiación de propiedad privada, en materia de liberación del derecho de vía, estuvo regulada principalmente por la Ley de Expropiación, la cual se aplica por causas como que no se identifique al propietario del predio afectado; no se cuente con el título de propiedad; no se acepte el valor del inmueble determinado en el avalúo emitido por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), o que exista un juicio en el que se cuestione la titularidad del inmueble.⁸²

Una vez iniciado este proceso, la SICT puede convenir la ocupación previa de los bienes afectados en tanto se tramita el decreto expropiatorio y procede a la integración del expediente y la elaboración de la declaratoria de utilidad pública, la cual una vez autorizada es publicada en el DOF y se le notifica al titular del predio que sus bienes serán afectados. De ignorarse quiénes son los titulares, se procede a una segunda publicación en el DOF, la cual se realizará cinco días hábiles después de la primera y surtirá efectos de una notificación personal; en su caso, los afectados podrán manifestar lo que a su derecho convenga y una vez concluidos los plazos se deberá confirmar, revocar o modificar la declaratoria de utilidad pública.⁸³

Posteriormente, la SICT realiza el Decreto de Expropiación, el cual deberá ser publicado en el DOF dentro de los 30 días hábiles siguientes a que se haya dado la resolución de la declaratoria; asimismo, se deberá indemnizar al propietario con base en el monto fijado por el Instituto de Administración de Avalúo de Bienes Nacionales (INDAABIN), a más tardar dentro de los 45 días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación. Finalmente, se procede a la ocupación del inmueble y a la inscripción del decreto en el Registro Público de la Propiedad Federal (RPPF).⁸⁴

⁸² Se consideró la información detallada con motivo de la reunión de contextualización con los responsables de llevar a cabo el procedimiento de liberación del derecho de vía, en materia de infraestructura carretera, que se llevó a cabo el 25 de abril de 2024, a fin de que se expusiera cómo se lleva a cabo dicho proceso; dicha reunión fue solicitada mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/88/2024 del 13 de marzo de 2024.

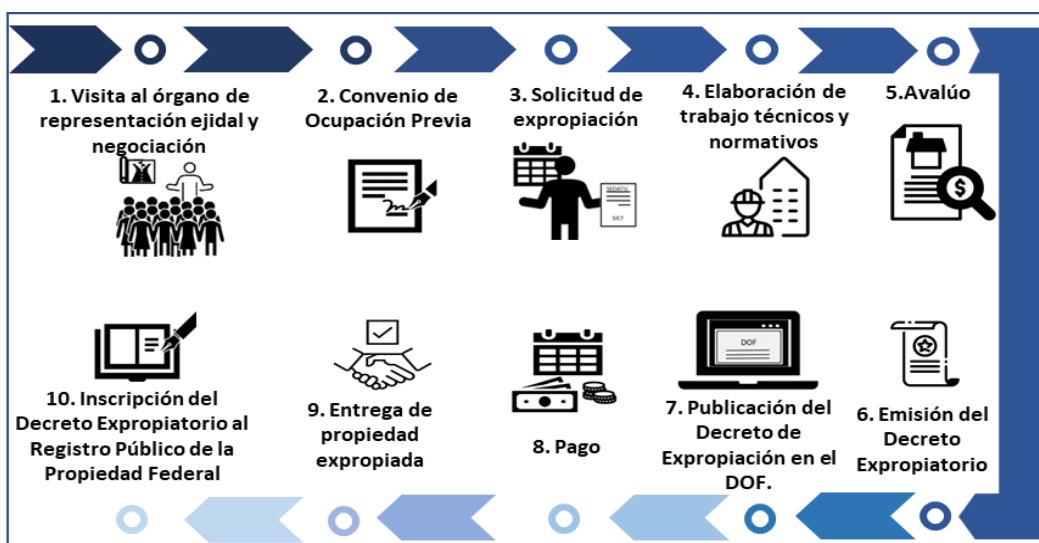
⁸³ De acuerdo con los artículos 1o al 5o de la **Ley de Expropiación**, publicada en el DOF el 25 de noviembre de 1936 y reformada 27 de enero de 2012.

⁸⁴ De conformidad con lo establecido en los artículos 2o, 7o, 8o, 10 y 20 de la **Ley de Expropiación**, publicada en el DOF el 25 de noviembre de 1936 y reformada 27 de enero de 2012.

El procedimiento para expropiar bienes ejidales o comunales, de conformidad con lo establecido en la Ley Agraria y el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural,⁸⁵ vigentes a 2023, es el siguiente:

⁸⁵ De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la propiedad social “está conformada por núcleos agrarios, constituidos por el régimen de propiedad ejidal o comunal”; el ejido “se refiere a las tierras sujetas a un régimen especial de propiedad social en la tenencia de la tierra; constitucionalmente se reconoce dicha personalidad y se protege de manera especial su patrimonio”, y la comunidad “es el conjunto de personas que viven en el medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres; está conformada por el conjunto de tierras, bosques y aguas”. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, “**Atlas de la propiedad social de la tierra en México 2024**”, 2024, p. 20.

PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN DE TERRENOS DE RÉGIMEN EJIDAL O COMUNAL



ETAPA DEL PROCEDIMIENTO	DESCRIPCIÓN
1. Visita al órgano de representación ejidal y negociación	<ul style="list-style-type: none"> Se procede a la cuantificación del universo de propietarios afectados. Se les presenta el proyecto, se les notifica la afectación y se le ofrece un monto con base en el avalúo maestro para iniciar las negociaciones.
2. Convenio de Ocupación Previa	Antes o durante la tramitación de la expropiación, la SICT podrá celebrar un convenio de ocupación previa, a efecto de ocupar las tierras por el tiempo que dure la tramitación del procedimiento expropiatorio.
3. Solicitud de expropiación	La SICT presenta la solicitud a la SEDATU y ésta en un plazo no mayor a 90 días hábiles deberá determinar la causa de utilidad pública y se formalizará a través de un acuerdo de instauración, que debe ser notificado a los afectados. Además, en un plazo de 10 días hábiles éstos manifestaran lo que a sus intereses convenga
4. Elaboración de trabajo técnicos y normativos	La SEDATU elabora los trabajos técnicos y normativos que determinan la superficie real a expropiar.
5. Avalúo	La SEDATU solicita al INDAABIN la emisión de un avalúo, el cual tendrá vigencia de 1 año a partir de su emisión.
6. Emisión del Decreto Expropiatorio.	La SICT recibe de la SEDATU el proyecto de decreto, recaba la rúbrica del Secretario y lo devuelve a SEDATU. Posteriormente, se envía a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para la firma del presidente.
7. Publicación del Decreto de Expropiación en el DOF.	Se lleva a cabo la publicación del Decreto de Expropiación en el Diario Oficial de la Federación.
8. Pago	Una vez publicado el Decreto Expropiatorio, la SICT realiza el pago de la indemnización a favor del ejido o comunidad de que se trate.
9. Entrega de propiedad expropiada	Una vez acreditado el pago, la SEDATU ejecuta el Decreto Expropiatorio y entrega a la SICT la propiedad para la construcción de la obra. Asimismo, se inscribe el Decreto Expropiatorio en el Registro Público de la Propiedad Federal.
10. Inscripción del Decreto Expropiatorio al Registro Público de la Propiedad Federal	Se realiza la inscripción del decreto en el Registro Público de la Propiedad Federal.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el DOF el 28 de noviembre de 2012. Asimismo, se consideró la información detallada con motivo de la reunión de contextualización con los responsables de llevar a cabo el procedimiento de liberación del derecho de vía, en materia de infraestructura carretera, que se llevó a cabo el 25 de abril de 2024, a fin de que se expusiera cómo se lleva a cabo dicho proceso; dicha reunión fue solicitada mediante el oficio núm. OAED/DGADDE/88/2024 del 13 de marzo de 2024.

SICT: Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

INDAABIN: Instituto de Administración, Avalúos y Bienes Nacionales.

Por medio de la revisión del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural se identificó que el proceso de expropiación de terrenos ejidales o comunales se integra principalmente por las siguientes etapas: 1) visita al órgano de representación ejidal y negociación; 2) convenio de ocupación previa; 3) solicitud de expropiación; 4) elaboración de trabajos técnicos y normativos; 5) avalúo; 6) emisión del decreto expropiatorio; 7) publicación del decreto de expropiación en el DOF; 8) pago; 9) entrega de propiedad expropiada, e 10) inscripción del decreto expropiatorio al Registro Público de la Propiedad Federal, como se mostró en el esquema anterior.

Respecto de la expropiación de terrenos ejidales o comunales, se identificó que la SICT puede celebrar con los afectados, antes o durante la expropiación, un convenio de ocupación previa; posteriormente, solicita la expropiación ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la cual, en un plazo no mayor a 90 días hábiles, deberá determinar la procedencia del trámite para iniciar con la elaboración de los trabajos técnicos y normativos, dentro de los que determina la superficie real del predio a expropiar. Además, la SEDATU procede a solicitar el avalúo al INDAABIN y a la elaboración del decreto expropiatorio, el cual, una vez autorizado, es publicado en el DOF y se realiza el pago por indemnización correspondiente, después de lo cual la SEDATU ejecuta el decreto y entrega a la SICT la superficie expropiada para la construcción del proyecto carretero. Finalmente, se procede a la inscripción del decreto en el Registro Público de la Propiedad Federal.⁸⁶

Con base en lo anterior, se identificó que, si bien el procedimiento de liberación del derecho de vía está normado en las leyes aplicables, según el tipo de régimen de propiedad de las tierras afectadas, se observó que, en la “Evaluación en materia de diseño del Programa presupuestario G008 ‘Derecho de vía’”, elaborada en 2021, como parte del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2019, a cargo de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre otras recomendaciones, se sugirió a la SICT “Actualizar y formalizar el Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía de Carreteras Federales, para que este sea el marco de referencia en el cual se debe apegar la supervisión y regularización de manera normativa y organizacional.”

Al respecto, como resultado de los trabajos de fiscalización, la Dirección General de Carreteras (DGC) informó que “no existió un manual actualizado de aplicación en el periodo 2019-2023, no obstante, la liberación del derecho de vía se realiza según el tipo de régimen de propiedad del que se trate y se rige por el marco normativo aplicable”;⁸⁷ por lo que existe un área de mejora para que la Secretaría actualice dicho manual de conformidad con las modificaciones de la normativa aplicable, respecto de la expropiación de los predios de propiedad privada, ejidal y comunal, orientados al desarrollo de infraestructura carretera, a

⁸⁶ De conformidad con el Título Tercero “De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales”, del **Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural**, publicado en el DOF el 28 de noviembre de 2012 y sin reforma.

⁸⁷ De acuerdo con la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

fin de contar con un marco de referencia para garantizar y supervisar que las regularizaciones de la tierra se realicen de manera eficiente y eficaz.

b) Predios expropiados para infraestructura carretera

En relación con la liberación del derecho de vía mediante la expropiación de terrenos ejidales o comunales, se solicitó a la SICT los expedientes de expropiación de los predios afectados y una base de datos sobre los decretos de expropiatorios publicados en el DOF durante el periodo 2019-2023, así como la evidencia documental que acreditara la propiedad de los predios.⁸⁸

Al respecto, la DGC remitió una base de datos en la que se registraron 121 procesos de expropiación en trámite, durante el periodo 2019-2023; no obstante, se identificó que los datos contenidos presentaron inconsistencias en la captura de la superficie, el año de inicio del trámite sin especificar en todos los casos los datos del oficio de solicitud de expropiación remitido a la SEDATU.⁸⁹

Además, la entidad fiscalizada informó que “no cuenta con un control o registro de los predios adquiridos relacionados con la liberación del derecho de vía durante el periodo de 2019-2023, toda vez que son los Centros SICT, por conducto de sus residencias generales de carreteras federales, los encargados de la liberación del derecho de vía de los proyectos carreteros ejecutados en sus respectivas competencias territoriales, con lo cual, esta Unidad Administrativa no tiene un registro o método de control, además de que, para los predios de propiedad particular, no se consideran adquiridos en favor de la federación hasta en tanto no se escrituren ante notario público y se inscriban en el Registro Público de la Propiedad Federal y, para los predios de propiedad social, no se consideran adquiridos en favor de la federación en tanto no se ejecute el decreto expropiatorio correspondiente y se desincorporen las tierras del régimen ejidal y se inscriban en el mismo Registro Público.”⁹⁰

Por lo anterior, para el desarrollo de los trabajos de fiscalización se analizó la evidencia documental proporcionada por la SICT, referente a 62 convenios de ocupación previa, 65 solicitudes de expropiación remitidas a la SEDATU y 5 decretos de expropiación publicados en el DOF en los años 2022 y 2023.⁹¹

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, antes o durante el proceso de expropiación, la

⁸⁸ Por medio del Anexo V del Acta número 2023-0344-AFITA-001 del 13 de mayo del 2024.

⁸⁹ Por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-486 del 12 de agosto de 2024, la DGC remitió el documento denominado “LISTADO EXPEDIENTES EJIDALES EN TRAMITE 2019-2023”, del cual se identificó que el campo relativo a la superficie presentó inconsistencias relacionadas con errores en el uso de puntos y guiones, así como la mezcla de formato número con texto, que no permitieron determinar la cifra exacta; inconsistencias en el formato de fecha de inicio, y 28 registros no contaron con datos relativos al oficio de solicitud de expropiación remitido a la SEDATU.

⁹⁰ Con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

⁹¹ Mediante los oficios núms. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024, 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024, 5.1.0.1.-464 del 2 de agosto de 2024, 5.1.0.1.-469 del 6 de agosto de 2024 y 5.1.0.1.-486 del 12 de agosto de 2024.

dependencia puede celebrar convenios de ocupación previa con los ejidatarios o comuneros, a efecto de ocupar las tierras por el tiempo que dure la tramitación del procedimiento expropiatorio.⁹² Al respecto, la SICT señaló que “para la expropiación de terrenos ejidales, [el] proceso que puede llevar alrededor de uno o más años, por lo cual se establecen convenios con los ejidatarios mientras se publica el decreto expropiatorio.”⁹³

Con la revisión de los 62 convenios, se observó que la SICT ocupó una superficie total de 1,114,706.7 metros cuadrados (m²), por los cuales acordó pagar una indemnización de 298,989.5 miles de pesos (mdp) de 2023.⁹⁴ Cabe señalar que los predios ocupados se concentraron en dos regiones:⁹⁵ Centro-Norte que registró el 8.3% (92,863.8 m²) de la superficie por expropiar y el 5.3% (15,793.2 mdp) del monto de indemnización, y Sur-Sureste con el 91.7% (1,021,842.9 m²) de dicha área y el 94.7% (283,196.2 mdp) del citado monto.

Específicamente en 2023, la Secretaría suscribió 53 convenios de ocupación previa, que representaron el 85.5% del total del periodo analizado, con los cuales se ocupó el 18.9% (211,382.50 m²) de la superficie requerida para los proyectos de infraestructura carretera, que representaron un monto de indemnización de 23,100.6 mdp. Cabe señalar que, si bien en 2023 se celebró el 85.5% (53) de los convenios del periodo analizado, 51 de éstos fueron firmados entre la SICT y ejidatarios o comuneros específicos, mediante los cuales ocupó el 8.3% (92,863.8 m²) del total de superficie, por lo que, en promedio, por cada convenio se acordó expropiar 1,820.9 m². Mientras que, por medio de los 2 convenios restantes de dicho año y los 9 correspondientes al periodo 2019-2022, que se acordaron con representantes de los ejidos o comunidades, se obtuvo el 91.7% (1,021,842.9 m²) de la superficie total, lo que significó un promedio de 92,894.9 m² por convenio.

De conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural,⁹⁶ corresponde a la SICT solicitar mediante escrito a la SEDATU la expropiación de los terrenos ejidales o comunales, que requiere para el desarrollo de proyectos carreteros. Al respecto, la entidad fiscalizada proporcionó 65 oficios

⁹² De acuerdo con lo establecido en el artículo 56 del **Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural**.

⁹³ De acuerdo con información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-469 del 6 de agosto de 2024.

⁹⁴ Con los trabajos de fiscalización, se identificó que en un convenio de Chiapas para ocupar 82,045.45 m² no se especificó el monto de indemnización a pagar, en tanto que en un convenio de San Luis Potosí para 747.14 m² no se contó con la página en la que se estableció el monto de indemnización.

⁹⁵ Para el análisis de este resultado se consideraron las regiones que definió el INEGI para el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, que se integran de la siguiente manera: Centro (Ciudad de México y Estado de México); Centro-Norte (Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas); Centro Sur (Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala); Norte (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas); y Sur-Sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/itae/>

⁹⁶ En el artículo 61, del **Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural** se establece que: “La solicitud de expropiación de bienes ejidales y comunales deberá presentarse mediante escrito libre, ante el Secretario de la Reforma Agraria [...]”.

de solicitud de expropiación, sin que éstos correspondieran con los 62 convenios previamente analizados.

En la revisión de los 65 oficios remitidos por la SICT a la SEDATU, durante el periodo 2019-2023, se identificó que se solicitó expropiar 10,219,495.6 m², de los cuales el 22.7% (2,318,951.9 m²) fue para proyectos de construcción de infraestructura carretera, el 17.7% (1,806,867.6 m²) para modernización y para el 59.6% (6,093,676.1 m²) la información remitida fue insuficiente para determinar el tipo de proyecto al que se destinará, por lo que existe un área de mejora para que la SICT fortalezca sus sistemas de control.

A nivel regional, se observó que casi la mitad de la superficie, el 49.3% (5,038,545.6 m²), que la SICT solicitó expropiar se concentró en la región Centro-Sur en los años 2022 y 2023, mientras que en la Centro-Norte se presentó la menor cantidad de tierras expropiadas con el 16.1% (1,645,599.8 m²) en los mismos años. En tanto que, el 16.9% (1,728,482.6 m²) de las tierras se registró en la región Centro, en 2023, y el 17.7% (1,806,867.6%) restante en la Sur-Sureste, entre los años 2020 y 2021.

De manera específica, en 2023, fueron enviados la mayoría de los oficios de solicitud de expropiación, el 72.3% (47), que representaron el 71.6% (7,319,456.8 m²) de la superficie por expropiar. Cabe señalar que las solicitudes no incluyen el monto de indemnización que se pagará por la expropiación de estas tierras, toda vez que dicho monto se determina en el avalúo que realice el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).

Con base en la normativa aplicable para el procedimiento expropiatorio, se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto para dar a conocer las tierras a expropiar y la causa de utilidad pública de las mismas, con la finalidad de que se realice el pago indemnizatorio y se ejecute dicho decreto para la construcción de la obra, en este sentido, la SICT informó que, en el periodo 2019-2023, publicó en el DOF los cinco decretos siguientes:

DECRETOS DE EXPROPIACIÓN DE TIERRAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA CARRETERA PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2022-2023

Proyecto	Fecha de publicación del Decreto en el DOF	Tipo de Proyecto	Tipo de Propiedad	Región	Superficie Expropiada (m ²)	Avalúo total (miles de pesos)
Construcción del acceso al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, tramo Vía Libre Tonanitla	29/12/2022	Construcción	Ejidal	Centro	468,898.0	662,453.2
Construcción del Viaducto Elevado Tijuana	16/10/2023 y 23/10/2023	Construcción	Privada	Norte	6,638.1	n.d.
Construcción del Cruce Internacional Mesa de Otay II y un Acceso	16/10/2023 y 23/10/2023	Construcción	Privada	Norte	5,392.7	n.d.
Construcción de un Entronque en el Cruce Internacional Mesa de Otay II	16/10/2023 y 23/10/2023	Construcción	Privada	Norte	2,400.1	n.d.
Construcción de los Puentes Vehiculares denominados "Canal de Castera" y "Prado Sur"	26/12/2023	Construcción	Privada	Centro	5,434.0	n.d.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada mediante los oficios núm. 5.1.0.1.-464 del 2 de agosto de 2024 y 5.1.0.1.-486 del 12 de agosto de 2024.

n.d. No disponible.

Con los trabajos de fiscalización, se observó que se publicaron decretos en 2022 y 2023 para la expropiación de 488,762.9 m², que se destinaron a la construcción de cinco proyectos de infraestructura carretera; al respecto, se identificó que cuatro correspondieron a expropiaciones de propiedad privada por medio de los que la Secretaría adquirió el 4.1% (19,864.9 m²) de dicha superficie, sin que se especificara el monto de indemnización, lo que revela un área de oportunidad para mejorar y fortalecer sus sistemas de control de la información; mientras que el 95.9% (468,898.0 m²) fue obtenida por expropiación de propiedad ejidal, utilizada en la "Construcción del acceso al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, tramo Vía Libre Tonanitla", en la región Centro del país, por la que se determinó pagar un monto de 662,453.2 mdp.

Para concluir el procedimiento de expropiación, se requiere que la SICT inscriba los decretos en el Registro Público de la Propiedad Federal (RPPF),⁹⁷ lo cual debe llevarse a cabo dentro de los quince días hábiles siguiente al de la presentación del documento,⁹⁸ por lo que se le solicitó al INDAABIN,⁹⁹ el cual tiene la atribución de llevar el RPPF,¹⁰⁰ una base de datos de

⁹⁷ De conformidad con lo establecido en los artículos 76 del **Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural** y 8 Bis de la **Ley de Expropiación**.

⁹⁸ De acuerdo con lo establecido en el artículo 27 del **Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal**, publicado en el DOF el 4 de octubre de 1999 y sin reforma.

⁹⁹ Mediante el oficio núm. DGADDE/222/2024 del 26 de agosto de 2024.

¹⁰⁰ De acuerdo con lo establecido en el artículo 3, fracción XV, del **Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales**.

la información inscrita por la SICT, durante el periodo 2019-2023, en materia de liberación del derecho de vía en dicho Registro.

Al respecto, el Instituto proporcionó lo solicitado,¹⁰¹ con lo que se identificó que la Secretaría registró 4 decretos relacionados con la expropiación de predios destinados a la construcción del Libramiento Villahermosa, de los cuales 1, publicado en 2016, se registró en el RPPF hasta 2019, mientras que los 3 restantes se publicaron en 2018 y fueron inscritos en 2020, sin que se reportara el registro de los 5 decretos publicados en 2022 y 2023.

Por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-0799 del 11 de diciembre de 2024, la Dirección Jurídica Inmobiliaria y del Derecho de Vía (DJIDV) de la SICT remitió el proyecto del “Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía”, el cual contiene una propuesta para determinar el “Procedimiento de expropiación de inmuebles de propiedad privada” y el “Procedimiento de expropiación de inmuebles de régimen ejidal o comunal”.

Asimismo, la DJIDV indicó que, con la reforma a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de noviembre de 2024, “se deberá adecuar el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes con las nuevas atribuciones y unidades administrativas competentes, por lo que una vez que se cuente con este ordenamiento legal actualizado se deberá ajustar el proyecto de Manual con las nuevas actividades y Direcciones Generales responsables”.¹⁰²

Al respecto, si bien la entidad fiscalizada remitió el proyecto del citado manual, se observó como área de mejora que, una vez que se realicen las adecuaciones normativas que procedan de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se continúe con los trabajos orientados a concluir su formalización, a fin de que la SICT cuente con criterios para regular el procedimiento de expropiación de predios de régimen ejidal, comunal o privado, orientados al desarrollo de infraestructura carretera y, con ello, disponga de un marco de referencia que le permita garantizar y supervisar que los procedimientos de expropiación se realicen de manera eficiente y eficaz de conformidad con lo establecido en la normativa vigente y aplicable.

2023-0-09100-07-0344-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes realice las gestiones necesarias para autorizar e implementar el Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía, en el que defina el procedimiento de expropiación de predios de régimen ejidal, comunal o privado, orientados al desarrollo de infraestructura carretera de conformidad con las modificaciones de la normativa aplicable y, con ello, disponga de un marco de referencia que le permita garantizar y supervisar que los procedimientos de expropiación se realicen de manera eficiente y eficaz de acuerdo con lo establecido en la

¹⁰¹ Por medio del oficio núm. DACSP/332/2024 del 10 de septiembre de 2024.

¹⁰² De acuerdo con lo señalado mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-0799 del 11 de diciembre de 2024.

normativa vigente y aplicable, así como para que integre y administre los documentos e información de inmuebles expropiados, a fin de fortalecer la confiabilidad de los sistemas de información sobre la regularización de la tierra que se requiere para el desarrollo de infraestructura carretera y contar con los elementos que le permitan medir su contribución a la construcción y modernización de carreteras para atender lo establecido en los artículos 5o, párrafo segundo, fracción II, y 22, párrafo primero, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 1o, párrafo segundo, fracción II, 2o, párrafo primero, 3o, párrafo primero, 4o, párrafos primero y segundo, y 10, párrafos primero y segundo, de la Ley de Expropiación; 93, párrafo primero, fracción VII, y 94, párrafo primero, de la Ley Agraria; 19, párrafo segundo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 4, párrafo cuarto, y 42, fracción II, último párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales; 6, fracción VI, 15, fracciones IV, V, VI, VII, XIV y XV, 18, fracción XI, 20, fracción XIV, Quinto y Octavo Transitorios, del Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; 56 y 61, párrafo primero, del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; 14, párrafo primero, fracción II, y 27, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, y en el artículo segundo, título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafo tercero, principio 13 y elemento de Control Interno 13.03, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

7. Incremento en la conectividad

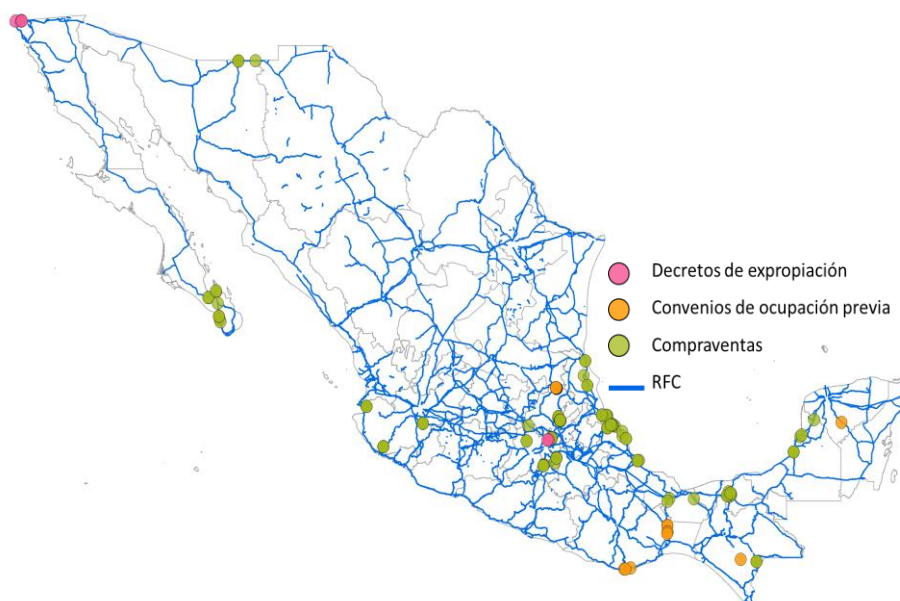
Este resultado se dividió en los apartados siguientes: a) Cambios en la Red Federal Carretera; b) Población; c) Turismo; d) Economía, y e) Nivel de servicio.

a) Cambios en la Red Federal Carretera

A 2023, la longitud total de la RFC fue de 51,819.0 km, de los cuales el 78.5% (40,680.0 km) correspondió a la red federal libre, mientras que el 21.5% restante (11,139.0 km) se integró por carreteras federales de cuota. Durante el periodo 2019-2023, la longitud de la RFC creció en 0.8%, al pasar de 51,417.0 km a 51,819.0 km; las carreteras libres presentaron un aumento del 0.1%, que significaron 57.0 km, y las carreteras de cuota incrementaron en 3.2%, al incorporar 345.0 km, por lo cual, en el periodo en cuestión, el crecimiento de la red se suscitó principalmente en las autopistas de cuota.

A continuación, se presenta una aproximación de la georreferencia de las 177 compraventas, 62 convenios de ocupación previa y los decretos de expropiación que se analizaron en los resultados núms. 5 "Adquisición de predios por compraventa" y 6 "Expropiación de predios" de esta auditoría:

GEORREFERENCIACIÓN DE 177 COMPRARENTAS REGISTRADAS EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL, 62 CONVENIOS DE OCUPACIÓN PREVIA Y 5 DECRETOS DE EXPROPIACIÓN, 2019-2023



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información reportada por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-464 del 2 de agosto de 2024, 5.1.0.1.-469 del 6 de agosto de 2024 y 5.1.0.1.-486 del 12 de agosto de 2024, y por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales mediante el oficio núm. DACSP/332/2024 del 10 de septiembre de 2024.

En relación con las 177 compraventas registradas, durante el periodo 2019-2023, se identificó que el 46.3% (82) se ubicó en la región Sur-Sureste del país, el 25.4% (45) en la Centro-Sur; el 13.0% (23) en la Norte; el 8.5% (15) en la Centro-Norte, y el 6.8% (12) en la Centro.¹⁰³ En el caso de las expropiaciones, se observó que, de los 62 convenios de ocupación previa, el 82.3% (51) se concentró en la Centro-Norte y el 17.7% (11) en la Sur-Sureste; mientras que en el caso de los decretos de expropiación el 60.0% (3) se localizó en la Norte y el 40.0% (2) en la región Centro.¹⁰⁴

¹⁰³ Para el análisis de este resultado se consideraron las regiones que definió el INEGI para el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, las cuales se integran de la siguiente manera: Centro (Ciudad de México y Estado de México); Centro-Norte (Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas); Centro Sur (Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala); Norte (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas); y Sur-Sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/itaaee/> [consulta: el 12 de octubre de 2024].

¹⁰⁴ Los proyectos se ejecutaron con la finalidad de desarrollar principalmente los proyectos del Cruce Internacional Mesa de Otay II; el puente denominado Rizo de Oro de la Carretera Chicomuselo-La Concordia; la ampliación del tronque Tixméhuac en la carretera Mérida-Chetumal, tramo Teya-Peto; la carretera Pinotepa Nacional-Salina Cruz; el tramo Acayucan-La Ventosa; la modernización del tramo Tamazunchale-Ciudad Valles; el acceso al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, y los puentes Canal de Castera y Prado Sur.

b) Población

Con la revisión de la normativa relacionada con la liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, así como de la planeación nacional y programación sectorial, se identificó el objetivo de contribuir al bienestar social mediante infraestructura carretera accesible, que conecte a las personas de cualquier condición, con visión de desarrollo regional.¹⁰⁵

En la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, se determinó que la SICT forma parte del Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, el cual tiene la facultad de expedir lineamientos para guiar las acciones en materia de movilidad vinculados con políticas de interés metropolitano, que cumplan con su objetivo de cobertura;¹⁰⁶ además, en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se definió a la movilidad como la “capacidad, facilidad y eficiencia de tránsito o desplazamiento de las personas y bienes en el territorio”, y se indicó que le corresponde a la Federación “participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas”,¹⁰⁷ por lo que resulta relevante que la SICT contribuya al desarrollo regional mediante acciones que garanticen la cobertura de infraestructura carretera federal en las metrópolis, que se integran por zonas metropolitanas y conurbadas, toda vez que son los centros que concentran la mayor cantidad de personas, y con ello se coadyuva a la eficiencia del tránsito de las personas y bienes en el territorio.

Por lo anterior, se revisaron los datos reportados en los últimos Censos de Población y Vivienda, publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),¹⁰⁸ así como las 92 metrópolis identificadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO),¹⁰⁹ a fin de observar en cuáles se contó con accesibilidad a carreteras federales en un perímetro de al menos tres kilómetros;¹¹⁰ adicionalmente, se observaron las variaciones de densidad poblacional más relevantes que se suscitaron en los municipios con 50 mil o más habitantes

¹⁰⁵ De conformidad con lo señalado en el objetivo prioritario 1 del **Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024**, publicado el 2 de julio de 2020 en el DOF.

¹⁰⁶ Con base en lo establecido en el artículo 7, Apartado A., fracción II, y Apartado B., fracciones IV y X. de la **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**, publicada el 17 de mayo de 2022 en el DOF, última reforma publicada el 29 de diciembre de 2023.

¹⁰⁷ De acuerdo con lo establecido en los artículos 3, fracción XXV; 8, fracción XI, y 31, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, publicada el 28 de noviembre de 2016 en el DOF, última reforma publicada el 1 de julio de 2021.

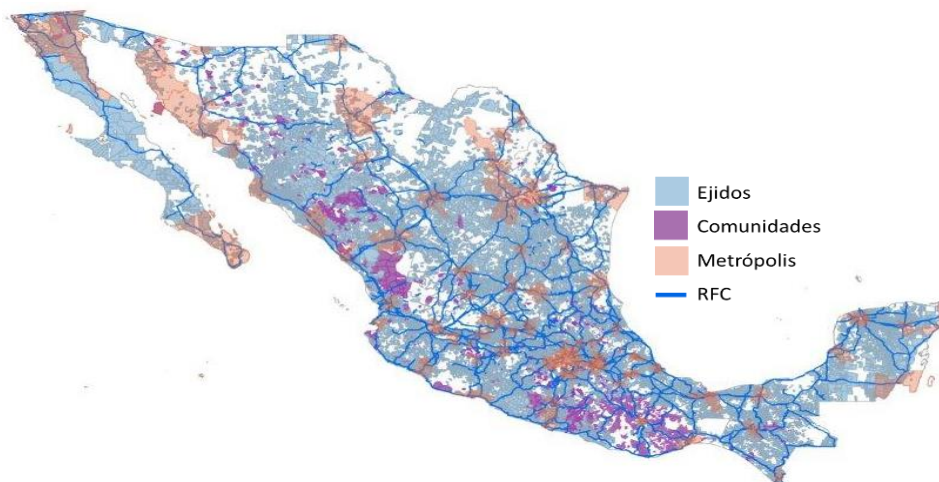
¹⁰⁸ Se consultaron los “**Censo de Población y Vivienda 2010**” y “**Censo de Población y Vivienda 2020**”, elaborados por INEGI, [consulta: el 10 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

¹⁰⁹ CONAPO [en línea], **Metrópolis de México 2020**, [consulta: el 10 de octubre de 2024], disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/distribucion-territorial/resource/72ababfa-2c72-4feb-8bb1-11a8b12b0b33>

¹¹⁰ Para el análisis de este resultado se consideró el criterio determinado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) relativo a determinar un buffer de tres kilómetros como parte del indicador de grado de accesibilidad a una carretera. CONEVAL [en línea], **Grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Documento metodológico**, 2021, [consulta: el 11 de octubre de 2024], disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Accesibilidad_carretera/2020/Documento_metodologico_GACP_2020.pdf

entre 2010-2020 y la distribución de la superficie de la propiedad social en el país reportada por el Registro Agrario Nacional (RAN),¹¹¹ como se muestra a continuación:

COBERTURA DE CARRETERAS FEDERALES EN LAS METRÓPOLIS DE MÁS DE CINCUENTA MIL HABITANTES, Y DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD SOCIAL, 2023 (Municipios, habitantes y porcentajes)



Región	Censo de Población 2010		Censo de Población 2020		Variación de municipios que formaron parte de una metrópoli	Variación de población de municipios que formaron parte de una metrópoli
	Municipios que formaron parte de una metrópoli	Población de municipios que formaron parte de una metrópoli	Municipios que formaron parte de una metrópoli	Población de municipios que formaron parte de una metrópoli		
Centro	69	22,347,084.0	75	24,612,865.0	8.7	10.1
Centro-Norte	77	16,341,385.0	85	19,204,635.0	10.4	17.5
Centro-Sur	87	12,466,491.0	98	14,949,230.0	12.6	19.9
Norte	73	20,694,197.0	81	24,400,891.0	11.0	17.9
Sur-Sureste	97	13,287,108.0	107	15,478,870.0	10.3	16.5
Total general	403	85,136,265.0	446	98,646,491.0	10.7	15.9

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información reportada por INEGI en los “Censo de Población y Vivienda 2010” y “Censo de Población y Vivienda 2020” [en línea], [consulta: el 11 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>; CONAPO [en línea], Metrópolis de México 2020, [consulta: el 11 de octubre de 2024], disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/distribucion-territorial/resource/72ababfa-2c72-4feb-8bb1-11a8b12b0b33>; CONEVAL [en línea], Grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Documento metodológico, 2021, [consulta: el 11 de octubre de 2024], disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Accesibilidad_carretera/2020/Documento_metodologico_GACP_2020.pdf; RAN [en línea], Sistema de Información Geoespacial de Catastro Rural, que fue actualizada el 28 de octubre de 2024, [consulta: el 28 de octubre de 2024], disponible en: <https://sig.ran.gob.mx/index.php>, e INEGI [en línea], “Red Nacional de Caminos RNC. 2023”, [consulta: el 11 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=794551067307>

¹¹¹ De acuerdo con la información reportada por el Registro Agrario Nacional en el **Sistema de Información Geoespacial de Catastro Rural**, que fue actualizada el 28 de octubre de 2024, [consulta: el 28 de octubre de 2024], disponible en: <https://sig.ran.gob.mx/index.php>

El mapa anterior muestra la distribución de la propiedad social en el país (ejidos y comunidades), en donde los ejidos se distribuyen en todas las entidades federativas, mientras que la tierra comunal se distribuye principalmente en los Estados de Oaxaca y Guerrero. Asimismo, en el mapa se muestra la distribución de las zonas metropolitanas del país, las cuales son los principales centros de producción y consumo, y el trazo de la Red Federal Carretera.

De acuerdo con los últimos dos Censos de Población y Vivienda, entre 2010 y 2020, las metrópolis, que se integraron por municipios con más de 50 mil habitantes, presentaron un incremento del 10.7%, al pasar de 403 a 446, de lo cual destacó que en las regiones Centro-Sur y Norte se presentó un mayor crecimiento de densidad poblacional, toda vez que registraron variaciones positivas del aumento de metrópolis del 19.9% y 17.9%, respectivamente; además, la población de los municipios que formaron parte de una metrópoli presentó un aumento del 15.9%, al transitar de 85,136,265.0 a 98,646,491.0 habitantes, durante el periodo analizado.

Asimismo, se observó que 81 (88.0%) de las 92 metrópolis, identificadas por el CONAPO, contaron con accesibilidad a carreteras federales en un perímetro de al menos tres kilómetros; no obstante, si bien el 12.0% (11) restante, que se ubicó en las regiones Centro, Centro-Norte, Norte y Sur-Sureste, dispuso principalmente de conexión con carreteras estatales, este panorama representó un área de oportunidad para planificar la intervención de la SICT en el incremento de la accesibilidad mediante infraestructura federal a los municipios de estas metrópolis.¹¹²

En 2023, la propiedad social, que se integra por ejidos y comunidades, representó el 50.7% de la superficie total del país (99,593,670 de 196,437,500 hectáreas) y en 91 (98.9%) de las 92 metrópolis se contó con terrenos de este tipo de propiedad.¹¹³ En virtud de lo anterior, resulta relevante que la SICT cuente con un Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía de Carreteras Federales, para que se defina el procedimiento de expropiación de predios ejidales y comunales, como se observó en el resultado núm. 6 “Expropiación de predios” de esta auditoría, toda vez que el crecimiento poblacional conllevará a que aumente la cantidad de predios que necesitarán ser expropiados de manera eficiente para garantizar la conectividad con infraestructura carretera.

¹¹² Los municipios o demarcaciones territoriales de las 11 metrópolis que no contaron con infraestructura carretera federal, dentro de un buffer de 3 kilómetros, se especifican a continuación: a) En la región Centro-Norte: 1) Colima-Villa de Álvarez: Comala y Villa de Álvarez, y 2) León: San Francisco del Rincón. b) En la región Sur-Sureste: 3) Tuxtla Gutiérrez: Suchiapa; 4) Oaxaca: Cuilápam de Guerrero; 5) Xalapa: Xico; 6) Orizaba: Mariano Escobedo, y 7) Córdoba: Naranja. c) En la región Norte: 8) Monterrey: Guadalupe. d) En la región Centro: 9) Tianguistenco: Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Xalatlaco y Texcalyacac; 10) Toluca: Calimaya, Chapultepec, San Antonio la Isla, Metepec y Mexicaltzingo, y 11) La metrópoli de la Ciudad de México abarca municipios del Estado de México relativos a Coacalco de Berriozábal, Isidro Fabela, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Tultepec y Tonanitla.

¹¹³ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, “Atlas de la propiedad social de la tierra en México 2024”, 2024, p. 22 y 186.

c) Turismo

Durante el periodo 2019-2022, último dato disponible, ¹¹⁴ la actividad turística representó, en promedio, el 7.4% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, por lo que es importante contar con infraestructura carretera suficiente y de calidad hacia y desde los sitios turísticos, ya que de esta manera se permite la conectividad y movilidad de personas hacia aeropuertos, puertos o ciudades con algún punto turístico.

Al respecto, el PIB nacional presentó un aumento de 0.6%, al pasar de 30,615,415,473.5 a 30,795,495,968.5 miles de pesos (mdp) de 2023; no obstante, se identificó que el PIB turístico tuvo una disminución del 0.4%, ya que transitó de 2,488,691,171.4 a 2,479,038,447.9 mdp. Cabe considerar que esta situación aconteció en el contexto de la emergencia sanitaria del COVID-19, la cual implicó la disminución de la actividad económica, entre ellas la turística, toda vez que ésta no se consideró como parte de los sectores con actividades esenciales, ¹¹⁵ por lo cual se observó que, si bien a partir de la reactivación económica, ¹¹⁶ se ha presentado un incremento del 16.8%, al pasar de 2,123,226,498.9 a 2,479,038,447.9 mdp, entre 2021 y 2022, no se han alcanzado los niveles previos a la pandemia, cuando se tuvo un total de 2,488,691,171.4 mdp, que significó una diferencia 9,652,723.5 mdp con lo registrado en el dato del último año disponible.

Lo anterior revela la importancia de la liberación del derecho de vía en materia de infraestructura carretera para contribuir al incremento de la conectividad de los principales sitios turísticos, así como de los aeropuertos y puertos que reciben la mayor cantidad de turistas, a fin de incentivar el incremento del PIB Turístico.

En cuanto a la conectividad de las carreteras federales con los principales aeropuertos y puertos en materia de turismo, la Secretaría de Turismo informó que, en 2023, ¹¹⁷ los 8 aeropuertos que registraron el mayor número de visitantes extranjeros fueron Cancún, Ciudad de México, Los Cabos, Puerto Vallarta, Guadalajara, Monterrey, Cozumel y Silao, y los 5 puertos que recibieron el 90.0% del total de pasajeros en crucero se trataron de Cozumel, Majahual, Ensenada, Cabo San Lucas y Puerto Vallarta, los cuales presentaron conexión con

¹¹⁴ Al cierre de este informe, el INEGI ha publicado los datos relativos del PIB Turístico hasta 2022, de acuerdo con lo señalado en **Cuenta Satélite del Turismo de México**, INEGI [en línea], [consulta: el 11 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/turismosat/#tabulados>

¹¹⁵ De acuerdo con lo publicado en el **Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2**, publicado el 31 de marzo de 2020 en el DOF.

¹¹⁶ Por medio del **Acuerdo para la Reactivación Económica con el Consejo Coordinador Empresarial** del 5 de octubre de 2020, el Gobierno y el Consejo Coordinador Empresarial determinaron un conjunto de acciones y proyectos de infraestructura de sectores de comunicaciones, transportes, energía, agua y medio ambiente, con la finalidad de superar la crisis sanitaria y reactivar la economía, [consulta: el 25 de septiembre de 2024], disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-079-gobierno-de-mexico-firma-acuerdo-para-la-reactivacion-economica-con-el-consejo-coordinador-empresarial>

¹¹⁷ De acuerdo con lo señalado en el documento denominado **“Resultados de la Actividad Turística Diciembre 2023”**, SECTUR, México pp. 14 y 26.

la RFC, con excepción de Majahual, que contó con infraestructura carretera estatal libre y de Cozumel, toda vez que se trata de un territorio insular.

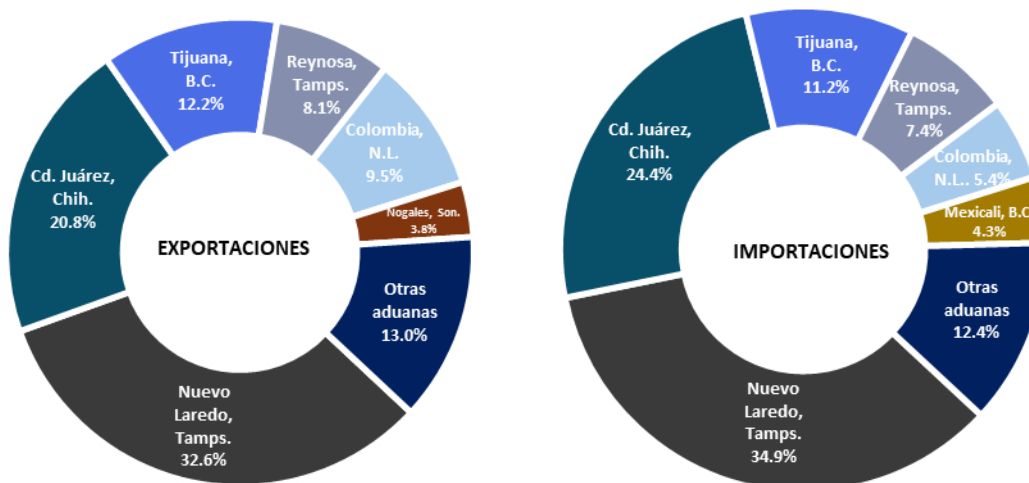
d) Economía

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT) 2020-2024 se determinó la estrategia de incrementar la cobertura y accesibilidad de las vías de comunicación para impulsar el desarrollo regional y disminuir la marginación.¹¹⁸ De acuerdo con datos publicados por el INEGI, durante el periodo 2019-2023, el 63.6% del valor de las mercancías de exportación y el 47.2% de las de importación se movilizó través de las carreteras del país.

En específico de 2023, se identificó que la movilización de mercancías que transita por las aduanas carreteras registró en materia de exportación un total de 383,021.0 millones de dólares y en importación 273,410.0 millones de dólares, lo cual representó el 64.6% y el 45.7%, respectivamente, del total de mercancías relacionadas con el comercio internacional. Asimismo, se identificó la relevancia de 7 aduanas, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez, Tijuana, Colombia, Reynosa, Nogales y Mexicali, que concentraron el 87.0% de las importaciones y el 87.5% de las exportaciones, que se movilizaron por la red carretera durante el periodo 2019-2023, como se muestra a continuación:

¹¹⁸ De conformidad con lo establecido en la estrategia prioritaria 1.4 del **Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024**.

PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES MOVILIZADAS POR ADUANAS CARRETERAS, 2019-2023
(Porcentaje)



Participación promedio de las exportaciones movilizadas por carreteras respecto de lo registrado a nivel nacional, durante el periodo 2019-2023:

63.6%

Participación promedio de las importaciones movilizadas por carreteras respecto de lo registrado a nivel nacional, durante el periodo 2019-2023:

47.2%

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información reportada por el INEGI [en línea], Banco de Información Económica, [consulta: el 14 de octubre de 2024], disponible en: <https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&t=10000215#D10000215>

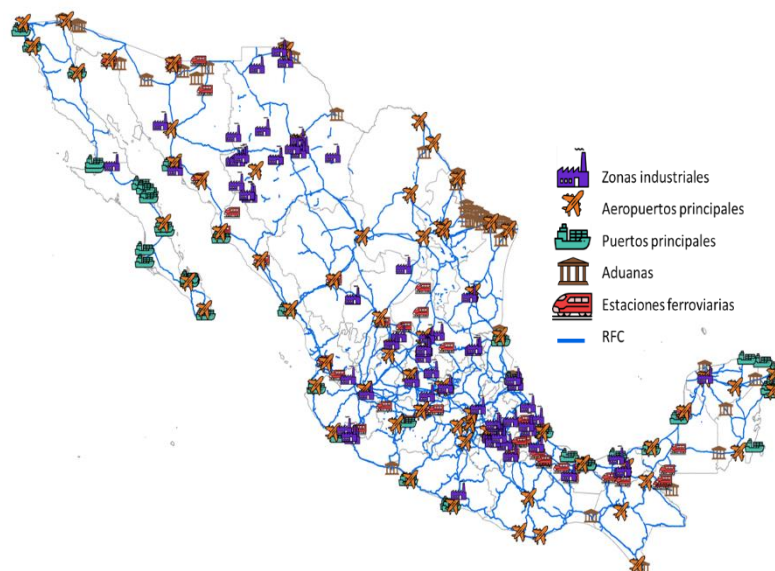
Como ilustran las gráficas, se observó que la dinámica de circulación de mercancías, durante el periodo 2019-2023, a través de las principales aduanas carreteras, se concentró en Nuevo Laredo y Ciudad Juárez, ya que movilizaron, en promedio, el 53.4% de las exportaciones y el 59.3% de las importaciones. Asimismo, se identificó la importancia de la frontera en la región Norte del país, toda vez que en ella se ubican las 7 principales aduanas carreteras más importantes para el comercio exterior, al concentrar en promedio el 63.6% de las exportaciones y el 47.2% de las importaciones del país. Cabe señalar que, a 2023, dichas aduanas contaron con conexión directa con la RFC, con excepción de la situada en Colombia, Nuevo León, que dispuso de la carretera estatal libre NL-001 Monterrey-Colombia.¹¹⁹

De acuerdo con el último Censo Económico publicado por INEGI en 2019, en el país operaron 4,396.8 miles de empresas, en los sectores de industria, comercio y servicios, y se identificó que el 1.1% (48.4 miles de empresas) correspondió a medianas o grandes, toda vez que contaron con al menos 100 trabajadores, de las cuales el 68.2% (33.0 miles de

¹¹⁹ De conformidad con lo señalado en los “**Datos Viales 2024**”, publicados por la Dirección General de Servicios Técnicos de la SICT, [consulta: 14 de octubre de 2024], disponible en: https://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGST/Datos_Viales_2024/19_NL_DV2024.pdf

empresas) son exportadoras.¹²⁰ Por lo anterior, resulta relevante analizar la conectividad de las carreteras federales con los centros de producción, que, a 2023, el INEGI identificó un total de 81 zonas industriales del país,¹²¹ así como con las aduanas, aeropuertos internacionales y puertos comerciales, como se muestra a continuación:

COBERTURA DE LAS CARRETERAS FEDERALES RESPECTO DE LAS ZONAS INDUSTRIALES, ADUANAS, AEROPUERTOS INTERNACIONALES Y PUERTOS, 2023



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información reportada por INEGI [en línea], “Red Nacional de Caminos RNC. 2023”, [consulta: el 14 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=794551067307>

El mapa anterior muestra la distribución de las zonas industriales, los centros de transporte aéreo, marino y ferroviario y las aduanas del país, así como su conectividad por medio de la Red Federal Carretera, lo que permite tener un panorama de la accesibilidad que tiene el sector productivo para la movilidad de las mercancías.

¹²⁰ De acuerdo con la información reportada por el INEGI [en línea], “Censos Económicos 2019”, [consulta: 14 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>

¹²¹ De conformidad con la información reportada por INEGI [en línea], “Red Nacional de Caminos RNC. 2023”, [consulta: 14 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=794551067307>

Se identificó que las carreteras federales se ubicaron, dentro de un perímetro de al menos tres kilómetros,¹²² para el 40.7% (33 de 81) de las zonas industriales del país; el 67.6% (50 de 74) de las aduanas; el 72.6% (53 de 73) de los aeropuertos internacionales; el 55.1% (27 de 49) de los puertos industriales y turísticos, y el 66.7% (28 de 42) de las estaciones ferroviarias.

e) Nivel de servicio

La movilidad se define como la “capacidad, facilidad y eficiencia de tránsito o desplazamiento de las personas y bienes en el territorio”,¹²³ por ello resulta relevante analizar la conectividad de las carreteras federales en términos de saturación vehicular, a partir de los niveles de servicio y capacidad, que son parámetros para comparar la oferta y demanda del servicio, a fin de reflejar el grado de eficiencia de las carreteras, así como del número máximo de vehículos que pueden circular por un camino durante un lapso de una hora. La SICT determinó seis niveles de servicio para identificar las condiciones de operación de las carreteras, como se describe en el siguiente esquema:¹²⁴



¹²² Para el análisis de este resultado se consideró el criterio determinado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) relativo a determinar un buffer de tres kilómetros como parte del indicador de grado de accesibilidad a una carretera. CONEVAL [en línea], **Grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Documento metodológico**, 2021, [consulta: el 11 de octubre de 2024], disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Accesibilidad_carretera/2020/Documento_metodologico_GACP_2020.pdf

¹²³ De acuerdo con lo establecido en los artículos 3, fracción XXV, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, publicada el 28 de noviembre de 2016 en el DOF, última reforma publicada el 1 de julio de 2021.

¹²⁴ Con base en lo señalado en el documento **Capacidad y Niveles de Servicio en la Red Federal de Carreteras**, SICT, México.

NIVELES DE SERVICIO DE LA RED FEDERAL CARRETERA, 2023

NIVEL	CARACTERÍSTICAS	
A	Condición de flujo libre con volúmenes de tránsito bajos.	
B	Flujo estable. Velocidad razonable.	
C	Condición de flujo estable. Velocidad de operación satisfactoria.	
D	Condición de flujo próxima a ser inestable. Velocidad de operación satisfactoria.	
E	Condición de flujo inestable. Ocurren paradas de corta duración.	
F	Flujos forzados. Las velocidades se reducen y producen paradas debido al congestionamiento.	

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en el documento “Capacidad y Niveles de Servicio en la Red Federal de Carreteras (2023)”, SICT [en línea], México, [consulta: el 14 de octubre de 2024], disponible en: https://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGST/Capacidades/capacidades_2023/Libro_CAPyNS_DV2024_WEB_SICT_1_.pdf

La SICT determinó 6 niveles para evaluar la saturación vehicular, en donde los niveles óptimos (A, B y C) presentaron flujos vehiculares estables, mientras que los niveles inconvenientes (D, E y F) registraron congestionamientos.

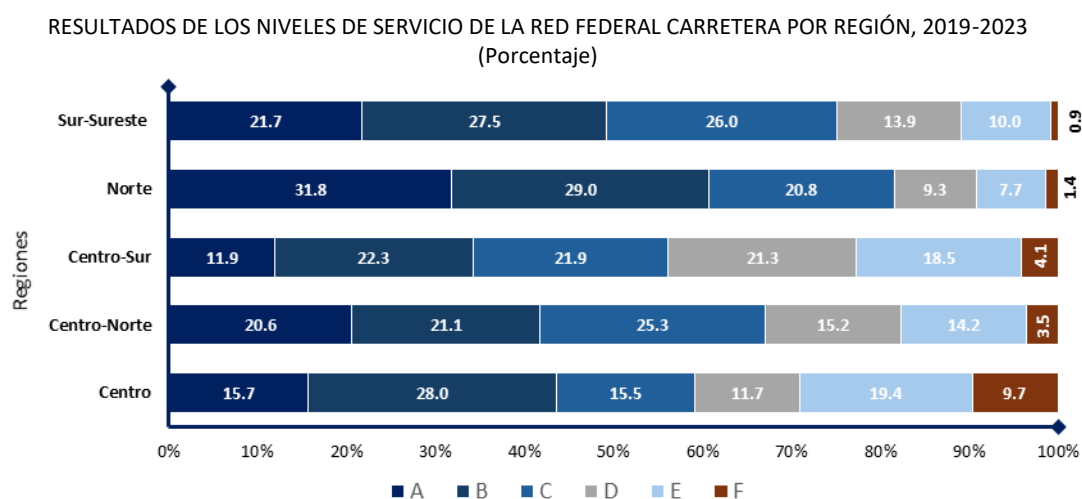
A continuación, se muestran los resultados registrados de los niveles de servicio, durante el periodo 2019-2023:

RESULTADOS DE LOS NIVELES DE SERVICIO DE LA RED FEDERAL CARRETERA POR AÑO, 2019-2023
(Porcentaje)

AÑO	A	B	C	D	E	F
2019	23.0	25.7	22.8	13.5	12.3	2.7
2020	24.0	25.5	24.2	12.4	11.4	2.6
2021	23.1	24.7	23.7	14.3	12.1	2.1
2022	21.6	25.7	22.9	15.0	12.3	2.5
2023	21.1	26.1	22.6	15.3	12.5	2.5
Promedio	22.6	25.5	23.2	14.1	12.1	2.5
Diferencia 2019-2023	(1.9)	0.4	(0.2)	1.8	0.2	(0.2)

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información reportada en el “Capacidad y Niveles de Servicio en la Red Federal de Carreteras”, SICT [en línea], México, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, [consulta: el 14 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-servicios-tecnicos/capacidades-y-niveles-de-servicio/>

Entre 2019 y 2023, en promedio, el 71.3% de las carreteras federales presentaron flujos vehiculares estables (niveles de servicio A, B y C), mientras que el 28.7% contó con flujos congestionados (niveles de servicio D, E y F); asimismo, se identificó que, en el periodo en cuestión, se presentó una reducción de 1.9 puntos porcentuales del mejor nivel “A”, que se caracteriza por un flujo libre con volúmenes de tránsito bajos, al pasar del 23.0% al 21.1% de la RFC. Además, se registró una disminución de 0.2 puntos porcentuales del nivel “F”, que se distingue por tener flujos forzados y velocidades reducidas que producen paradas debido al congestionamiento, al transitar del 2.7% al 2.5% de la infraestructura carretera federal. Por lo anterior, resulta oportuno analizar la distribución de los niveles de servicio por región, como se presenta en el siguiente esquema:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información reportada en el “Capacidad y Niveles de Servicio en la Red Federal de Carreteras”, SICT [en línea], México, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, [consulta: el 14 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-servicios-tecnicos/capacidades-y-niveles-de-servicio/>

Por medio del análisis regional, se observó que, durante el periodo 2019-2023, en promedio, el 28.7% de las carreteras federales registró flujos vehiculares inestables, al calificarse dentro de los niveles D, E y F; asimismo, destacó que las regiones Centro, Centro-Norte y Centro-Sur presentaron flujos vehiculares de saturación por encima de dicho promedio, toda vez que el 40.8%, el 32.9% y el 43.9% de sus carreteras, respectivamente, se caracterizaron por estar congestionadas.

Al respecto, la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) de la SICT informó que “como parte de la Prospectiva de Infraestructura Carretera, se llevaron a cabo análisis de movilidad con base al nivel de servicio con que operan las carreteras, con los cuales se propusieron los proyectos de ampliación y construcción que mejorarían el nivel de servicio y

la conectividad”;¹²⁵ además, la Dirección indicó que este análisis consistió “en tomar la información de la publicación de la SICT denominada ‘Capacidad y Niveles de Servicio en la Red Federal de Carreteras (2022)’ y localizar aquellos tramos de carreteras que presentaron niveles de servicio D, E y F, es decir, que tienen una movilidad restringida, maniobras difíciles, bajas velocidades de operación, dificultad para rebasar y formación de filas de vehículos debido a una elevada densidad de tránsito. Lo anterior significa que esos tramos requieren atención prioritaria, entonces, el análisis permite identificar la existencia de tramos en donde se podría proponer un proyecto, ya sea de ampliación de la carretera existente o la construcción de una nueva”.¹²⁶

8. Contribución al crecimiento económico nacional

Durante el periodo 2019-2023, el Producto Interno Bruto (PIB) se incrementó en un 3.8%, al pasar de 30,615,415,473.5 a 31,772,376,928.8 miles de pesos (mdp) de 2023, en tanto que el PIB del sector de transporte de carga y pasajeros¹²⁷ aumentó en un 5.7%, al pasar de 1,656,959,022.4 a 1,751,198,726.8 mdp de 2023, en el mismo periodo.

En promedio, el PIB del sector de transporte de carga y pasajeros representó el 5.3% del PIB Nacional, en donde la correlación de ambas variables fue alta y positiva con el 0.98, lo cual significó que el PIB sectorial se encuentra vinculado al PIB nacional, toda vez que el comportamiento del traslado de mercancías y pasajeros se encuentra determinado por la producción y consumo nacional; además, el transporte es “fundamental para respaldar el crecimiento económico, crear empleo y conectar a las personas con servicios esenciales”.¹²⁸

Respecto a la distribución del PIB del sector a nivel regional se identificó que, en el periodo analizado, el Centro y Norte del país han concentrado la mayor parte de esta actividad económica, en 2022, último dato disponible, representaron el 58.9% (1,292,901,426.3 mdp) del total, lo cual significó una disminución de 0.3 puntos porcentuales (pp) respecto de 2019, cuando registraron el 59.2% (1,245,989,397.8 mdp) del sector económico en cuestión.

Durante el periodo 2019-2023, la inversión en infraestructura carretera decreció en un 57.9%, al transitar de 59,840,018.7 a 25,172,900.0 mdp, por lo que su participación en el PIB Sectorial disminuyó 2.2 pp, al pasar del 3.6% al 1.4% entre 2019 y 2023, mientras que el presupuesto ejercido por la SICT para la liberación del derecho de vía en infraestructura carretera disminuyó en un 27.3%, en el mismo periodo, y representó, en promedio, el 3.5% de la inversión en carreteras, lo cual puede constituir un freno a la competitividad del sector, ya que la inversión es un factor esencial para su desarrollo.

¹²⁵ Con base en lo señalado mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

¹²⁶ Por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

¹²⁷ Se consideró el PIB de las actividades 484 “Autotransporte de carga” y 485 “Transporte terrestre de pasajeros, excepto por ferrocarril”.

¹²⁸ Banco Mundial [en línea], **Transporte**, [consulta: 9 de octubre de 2024], disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/transport/overview#:~:text=El%20transporte%20es%20fundamental%20para,estos%20beneficios%20no%20se%20materializan.>

Consecuencias Sociales

En los documentos de planeación nacional y sectorial del periodo 2019-2024, el Gobierno Federal, estableció el objetivo prioritario 1, “Contribuir al bienestar social mediante la construcción, modernización y conservación de infraestructura carretera accesible, segura, eficiente y sostenible, que conecte a las personas de cualquier condición, con visión de desarrollo regional e intermodal”, para lo cual resulta un elemento esencial el proceso de liberación del derecho de vía.

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024 se señaló que México es una nación de grandes contrastes, en la que una parte de la población, sobre todo en el ámbito rural, vive en condiciones de pobreza y en estado de aislamiento, sin acceso a zonas con servicios de salud, oportunidades laborales, educativas y culturales, por lo que 6.6 millones de mexicanos no cuentan con una vía que les garantice el acceso permanente a sus localidades.

Durante el periodo 2019-2023, la Red Federal Carretera se amplió en 0.8% equivalente a 402.0 kilómetros, mientras que la SICT finalizó el proceso de adquisición mediante compraventa de 177 predios, que representaron una superficie total de 2,243,157.8 m²; celebró 62 convenios de ocupación previa mediante los cuales acordó expropiar 1,114,706.7 m², y gestionó la publicación de 5 decretos de expropiación en el Diario Oficial de la Federación, que representaron 488,762.9 m². Sin embargo, se registró un área de mejora para que la Secretaría disponga de información confiable sobre la totalidad de los predios liberados para el desarrollo de infraestructura carretera, y de métricas o indicadores para estimar el impacto en la conectividad y el crecimiento económico nacional.

Cabe señalar que en el periodo de análisis la economía nacional creció en 3.8%, mientras que el PIB sectorial del transporte de carga y pasajeros, principales usuarios de la Red Federal Carretera, se amplió en 5.7%, aproximadamente 1.9 puntos porcentuales más que el resto de la economía en su conjunto; sin embargo, el problema público persiste, dado que el bajo crecimiento de la RFC constituye una limitante al crecimiento económico. Al respecto, se debe considerar que las inversiones requieren de infraestructura productiva, y que el ritmo de crecimiento de las carreteras federales no es proporcional a la tasa de crecimiento de la economía nacional y sectorial.

Por lo que se considera que existe un área de oportunidad para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transporte, continúe con el proceso para disponer de un marco normativo que sirva de guía técnica a sus unidades administrativas en el proceso de liberación del derecho de vía para que la implementación de los 108 proyectos, incluidos en la “Prospectiva de Infraestructura Carretera y Ferroviaria 2023-2032”, se ejecuten sin contratiempos, a fin de garantizar que la liberación del derecho de vía no frene la expansión de la RFC y ésta, a su vez, no limite el crecimiento económico nacional y el bienestar de la población.

Asimismo, existe un área de mejora para que la SICT establezca los lineamientos, bases, criterios o directrices en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas con el propósito de llevar a cabo la expropiación de terrenos para el derecho de vía en materia de infraestructura carretera, dado que, a 2023, la propiedad social (ejidal y comunal) representó el 50.7% de la superficie total del país (99,593,670 de 196,437,500 hectáreas) y que, además, en el 98.9% de las zonas metropolitanas del país se presentan terrenos de este tipo de propiedad, por lo que la expansión de la Red Federal Carretera podría verse afectada en ausencia de un adecuado marco normativo.

Buen Gobierno

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

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y los 4 restantes generaron:

4 Recomendaciones al Desempeño.

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 se emite el 6 de enero de 2025, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar el desempeño en el diseño, la implementación y la supervisión de la liberación del derecho de vía en los proyectos de infraestructura carretera. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2023, se revisaron los documentos normativos, la planeación nacional, la programación sectorial y los diagnósticos de los

programas presupuestarios, vigentes en el mismo año, con lo cual se identificó que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) define como problemática el limitado desarrollo de proyectos para la construcción y modernización de las carreteras federales, ya que requieren cumplir con las condiciones legales que brinden certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra, lo cual tiene como causas la insuficiencia de recursos; la deficiente integración de los procesos jurídico administrativo; el retraso y expiración de los trámites y resoluciones ante las diversas instancias; la omisión de las afectaciones sociales, y la falta de desarrollo de consenso social.

La problemática en cuestión, de acuerdo con los documentos anteriormente señalados, tiene como efecto que no se impulse la conectividad entre las regiones del país y, con ello, se inhiba el crecimiento económico.

A 2023, la SICT tuvo entre sus atribuciones implementar y supervisar las acciones orientadas a la coordinación con las autoridades competentes en las acciones de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, a fin de incrementar la conectividad entre las regiones del país y, con ello, coadyuvar al crecimiento económico nacional.

Con el propósito de fiscalizar el desempeño de la SICT en 2023, en el proceso de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, se evaluó el diseño, la implementación y los resultados en el incremento de la conectividad y su contribución al crecimiento económico nacional.

Cabe señalar que para contextualizar las acciones de la SICT se utilizó el periodo de análisis 2019-2023, debido a los efectos de la pandemia en la restricción de actividades, como consecuencia de la emergencia sanitaria del virus SARS-CoV-2, por lo tanto, a fin de hacer comparables los datos de 2023, se utiliza el año 2019, el cual fue previo a la pandemia en cuestión. Los hallazgos de la fiscalización son los siguientes:

a) Diseño

Con los trabajos de auditoría se constató que en 2023 la SICT contó con “la Prospectiva de Infraestructura Carretera y Ferroviaria 2023-2032”, con la que dispuso de un documento con vigencia anual y un horizonte de planeación a diez años, que incluyó un análisis técnico, económico y social de la situación actual de la infraestructura carretera para proyectar su evolución futura y planear los trabajos necesarios para su desarrollo. Al respecto, en dicha Prospectiva se definió una inversión en infraestructura carretera de 287,114,700.0 miles de pesos (mdp) de 2023 para implementar 108 proyectos, con los que se tiene contemplado en un horizonte de diez años la construcción de 1,599.8 kilómetros (km) de infraestructura carretera y la modernización de 4,288.8 km en el país.

En materia presupuestal, se observó que la política pública se implementó a través de dos Programas presupuestarios (Pp), el G008 “Derecho de Vía” y el K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía”, con los que, en 2023, la SICT ejerció un monto de 1,438,173.8 mdp. Por lo que se refiere al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se

identificó que a 2023, de los dos Pp mediante los cuales la SICT implementó la política de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, el programa G008 “Derecho de Vía” contó con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), mientras que el Pp K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía” dispuso de una Ficha de Indicadores del Desempeño (FID).

Con el análisis del cumplimiento de la Metodología de Marco Lógico (MML), se identificó que, en dicho año, en los diagnósticos de los Pp G008 “Derecho de Vía” y K048 “Servicios relacionados para la liberación del derecho de vía”, la SICT se ajustó a las etapas de la MML que son previas a la elaboración de la MIR, toda vez que se observó el problema público y los árboles de problema y de objetivo; incluyó una selección de alternativas para definir las opciones de acción más efectivas para la solución del problema planteado, y definió estructuras analíticas para asegurar la coherencia interna de los programas y, con ello, comprobar la congruencia entre el problema, los objetivos y medios para la atención de cada programa.

Respecto del análisis de la lógica vertical, se observó la alineación del objetivo de nivel Fin del Pp G008 con los objetivos de la planeación nacional y sectorial, correspondiente al periodo 2019-2024. En el nivel de Propósito, se identificó que el Pp coadyuvó a su respectivo objetivo de nivel Fin, relativo a contribuir al desarrollo nacional mediante la construcción y modernización de infraestructura carretera.

Los objetivos de nivel Componente y Actividad se consideraron adecuados y suficientes, ya que permitieron identificar los bienes y servicios que ofreció el Programa. Por lo que se refiere al análisis de la lógica horizontal, se identificó que, en los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad, el Pp G008 contó con indicadores acordes con el resumen narrativo al que se alinean y a su sintaxis, toda vez que presentaron consistencia entre sus nombres, métodos de cálculo y unidades de medida.

En cuanto a la realización de consultas indígenas, en 2023, se identificó que la SICT solicitó al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) información sobre la existencia o inexistencia de población indígena para 4 de 6 proyectos de infraestructura carretera, a fin de determinar la pertinencia de realizar una consulta previa, libre e informada, respecto de la implementación de los proyectos; sin embargo, se identificó un área de mejora para el fortalecimiento de los sistemas de control de la entidad fiscalizada, dado que proporcionó evidencia documental parcial de las solicitudes y respuestas gestionadas ante el INPI y se observó que el proceso para identificar la necesidad de aplicar una consulta fue heterogéneo y en casos como el del proyecto “Autopista Siglo XXI” se solicitó la información respecto de la presencia de población indígena después de la construcción del proyecto.

La entidad fiscalizada señaló que no se ha llevado a cabo ninguna consulta, en el entendido de que ninguna de las obras ejecutadas en el periodo de revisión lo han requerido, desde el

punto de vista normativo.¹²⁹ No obstante, dado que, a 2023, la propiedad social (ejidal y comunal) representó el 50.7% de la superficie total del país (99,593,670 de 196,437,500 hectáreas), existe un área de oportunidad para que la Secretaría fortalezca lineamientos, bases, criterios o directrices en materia del derecho de vía para regular la coordinación con las unidades administrativas, los Centros SICT y, en su caso, con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, del procedimiento de consultas previas, libres e informadas a los pueblos y comunidades indígenas, cuando éstos puedan ser afectados, por la ejecución de los proyectos de infraestructura, a fin de obtener el consenso social en la liberación del derecho de vía y, con ello, garantizar el derecho de éstos de decidir sobre la ocupación de sus tierras.

b) Implementación

En materia de coordinación institucional a nivel interno, se identificó que a 2023, la Dirección General de Carreteras (DGC) indicó que “cada Centro SICT en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones establecen diversas acciones para solucionar las problemáticas asociadas a la liberación del derecho de vía mismas que no se cuentan documentadas”.¹³⁰ En cuanto a las acciones de supervisión de los Centros SICT, la DGC indicó que el seguimiento se realizó mediante visitas a los sitios; no obstante, éstas fueron informales, por lo que no dispuso de un registro, ni soporte documental, que le permitieran contar con datos sobre la cobertura y acreditar los resultados de la supervisión de los proyectos.¹³¹

En cuanto a las acciones de coordinación con las autoridades competentes en materia de liberación del derecho de vía, la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) informó que en relación con la propiedad de régimen social implementó gestiones con al menos ocho autoridades.¹³² En los trabajos de auditoría se identificó que la SICT realizó 31 (38.8%) de 80 trámites que debió gestionar para el desarrollo eficaz y eficiente de 10 proyectos carreteros, vigentes a 2023, así como los avances registrados a 2024, al considerar el carácter multianual de los proyectos, se observó que 4 (5.0%) fueron completados, 5 (6.3%) no obtuvieron respuesta de la autoridad competente ante la solicitud emitida por la Secretaría y para el caso de 22 (27.5%) la evidencia documental del proceso de los trámites para los predios relacionados con los proyectos carreteros fue parcial, situación que denota un área de mejora para fortalecer los sistemas de información y control de la SICT.

En específico, durante 2023, la Secretaría gestionó 21 (67.7%) de estos 31 trámites realizados para los proyectos carreteros en cuestión. Además, se observó que, en el periodo

¹²⁹ Mediante la información proporcionada por la SICT mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

¹³⁰ Con base en la información proporcionada por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-396 del 10 de junio de 2024.

¹³¹ De acuerdo con la información proporcionada por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

¹³² De acuerdo con la información proporcionada por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-258 del 19 de abril de 2024, se trataron de la Comisión Federal de Electricidad (CFE); Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN); Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); Petróleos Mexicanos (PEMEX); Secretaría de Economía (SE), y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

2019-2023, la SICT suscribió convenios con cinco autoridades competentes en la materia, los gobiernos estatales de Hidalgo y Quintana Roo, así como con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), de los cuales sólo con este último formalizó convenios en 2023, por lo que se considera que existe un área de oportunidad para reforzar la coordinación a nivel interno y con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno en materia de trámites para la liberación del derecho de vía, dado que como se indicó en los documentos normativos, la planeación nacional, la programación sectorial y los diagnósticos de los programas presupuestarios, vigentes a 2023, el retraso y expiración de los trámites y resoluciones ante las diversas instancias constituyen uno de los principales problemas en materia de liberación del derecho de vía.

En relación con el proceso de compraventa llevado a cabo por la SICT, la DGC remitió una base que contuvo 1,012 predios adquiridos, durante el periodo 2019-2023, mediante compraventas para la liberación del derecho de vía, de la cual se constató que ésta contó con un dato cuantitativo relativo a la superficie obtenida; no obstante, se observaron diferencias en las cifras capturadas, por lo que se identificó un área de mejora en el fortalecimiento de los sistemas de control e información, para que la SICT disponga de información exacta de los predios y del monto erogado por cada inmueble. Asimismo, la DGC remitió evidencia documental de 71 escrituras, de las cuales se identificó que 29 de éstas fueron distintas a las incluidas en la base mencionada, lo que significó un acumulado de 1,041 predios adquiridos en el periodo en cuestión.

Al respecto, se identificó que 52 (73.2%) de las 71 escrituras se refirieron al desarrollo de infraestructura carretera y se verificó que en 42 (80.8%) escrituras se contó con evidencia de que se llevó a cabo su inscripción ante el RPP local, y se constató que en 10 (19.2%) se concluyó el procedimiento de adquisición de los predios con su inscripción ante el RPPF; asimismo, se observó que, en promedio, conllevó 128 días hábiles para el trámite ante el RPPF, lo cual fue superior en 113 días a los 15 días hábiles establecidos en la normativa.¹³³

Debido a las áreas de mejora identificadas en la información proporcionada por la entidad fiscalizada sobre los predios adquiridos mediante compraventa, se le solicitó al INDAABIN una base de datos de la información inscrita por la SICT en materia de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera en el RPPF.¹³⁴

De lo anterior, se verificó que la Secretaría finalizó el proceso de adquisición de 177 predios durante el periodo en cuestión, que representaron una superficie total de 2,243,157.8 m² y una inversión de 1,220,342.9 miles de pesos (mdp) de 2023. En específico en 2023, se

¹³³ De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del **Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal**, publicado en el DOF el 4 de octubre de 1999 y sin reforma.

¹³⁴ Se solicitó la información al INDAABIN mediante el oficio núm. DGADDE/222/2024 del 26 de agosto de 2024, toda vez que este Instituto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, fracción XV, del **Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales**, tiene la atribución de llevar el Registro Público de la Propiedad Federal (RPPF).

verificó que la SICT concluyó el proceso de adquisición de 14 predios, que representaron una superficie total de 172,494.5 m² y una inversión de 671,856.9 mdp. Asimismo, se observó que realizó la inscripción de éstos ante el RPPF, en promedio, en 151 días hábiles, lo cual fue superior en 136 días a los 15 días hábiles establecidos en la normativa.

A partir de 2023 la entidad fiscalizada contó con el indicador “Tasa de crecimiento de títulos de acreditación de predios a favor del Estado”, correspondiente a la Matriz de Indicadores para Resultado (MIR) del Programa presupuestario (Pp) G008 “Derecho de Vía”; sin embargo, se observó que existe un área de mejora en materia de sistemas de control y de información dado que se identificaron diferencias entre los resultados observados mediante los trabajos de fiscalización y la cifra reportada en la MIR del Pp G008, con lo cual se revela la falta de consistencia de los sistemas de información en materia de liberación del derecho de vía, así como la necesidad de fortalecer los indicadores que le permitan evaluar de manera específica los procesos de compraventa, diferenciándolos de las expropiaciones, con objeto de informar sobre los avances de manera multianual y la conclusión de las adquisiciones con la inscripción ante el RPPF, situación que permitirá a la entidad medir la contribución del proceso de liberación del derecho de vía en la construcción y modernización de las carreteras federales.

En materia de expropiación de predios, se identificó que, en 2023, la SICT realizó este procedimiento de conformidad con la normativa aplicable, de acuerdo con el tipo de régimen de los predios afectados; sin embargo, la SICT señaló que no contó con un manual actualizado en la materia.¹³⁵ Al respecto, la DGC remitió una base de datos en la que se registraron 121 procesos de expropiación en trámite, durante 2019-2023; sin embargo, se observó que los datos presentaron inconsistencias en la captura de la información, lo que denota la oportunidad para mejorar los sistemas de control e información de la Secretaría.

Con base en lo anterior, en el periodo de análisis, se observó que la SICT celebró 62 convenios de ocupación previa mediante los cuales acordó expropiar 1,114,706.7 metros cuadrados (m²) por una indemnización de 298,989.5 mdp de 2023. Además, remitió 65 solicitudes de expropiación a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), con el propósito de obtener 10,219,495.6 m², sin que se especificara el monto de indemnización. Asimismo, se identificó la publicación de 5 decretos de expropiación en el DOF, que representaron 488,762.9 m².

No obstante, la SICT presentó un área de mejora en materia de sistemas de control de la información dado que proporcionó evidencia documental parcial de las gestiones que llevó a cabo para la conclusión de las expropiaciones de propiedad privada, lo que limitó determinar cuándo iniciaron, el monto para su indemnización, y en el caso de las expropiaciones ejidales o comunales se identificó que los 62 convenios de ocupación previa celebrados fueron diferentes a las 65 solicitudes de expropiación presentadas a la SEDATU,

¹³⁵ De acuerdo con la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

lo que denotó que a 2023 la Secretaría continúa con los trabajos para la regularización de los predios a favor del Gobierno Federal iniciados entre 2019 y 2023.

Respecto de los procedimientos de compraventa y de expropiación, la DGC señaló que “no existió un manual actualizado de aplicación en el periodo 2019-2023, no obstante, la liberación del derecho de vía se realiza según el tipo de régimen de propiedad del que se trate y se rige por el marco normativo aplicable”.¹³⁶

Al respecto, en la “Evaluación en materia de diseño del Programa presupuestario G008 ‘Derecho de vía’”, elaborada en 2021, como parte del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2019, a cargo de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en otras recomendaciones, se sugirió a la SICT “actualizar y formalizar el Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía de Carreteras Federales, para que este sea el marco de referencia en el cual se debe apegar la supervisión y regularización de manera normativa y organizacional”.

En los trabajos de auditoría se observó que persiste el área de mejora y que resulta pertinente formalizar y actualizar continuamente dicho manual, para que se cuente con un marco de referencia que permita coordinar y supervisar a los Centros SICT, así como dar seguimiento a los trámites que se gestionan con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno en la adquisición, ocupación y regularización del derecho de vía para infraestructura carretera, y defina los procedimientos de expropiación y compraventa de los predios, a fin de garantizar y supervisar que la liberación del derecho de vía se realice de manera eficiente y eficaz de conformidad con lo establecido en la normativa vigente y aplicable.

c) Resultados

En 2023, se identificó que la longitud total de la de la Red Federal Carretera (RFC) fue de 51,819.0 km y que ésta presentó un incremento de 402.0 kilómetros (km), durante el periodo 2019-2023, al pasar de 51,417.0 km a 51,819.0 km. Asimismo, mediante la georreferencia de las 177 compraventas registradas, durante el periodo 2019-2023, que se analizaron en el resultado núm. 5 “Adquisición de predios por compraventa” de esta auditoría, se observó que el 46.3% (82) se ubicó en la región Sur-Sureste del país, el 25.4% (45) en la Centro-Sur; el 13.0% (23) en la Norte; el 8.5% (15) en la Centro-Norte, y el 6.8% (12) en la Centro. En el caso de las expropiaciones, de los 62 convenios de ocupación previa, que se revisaron resultado núm. 6 “Expropiación de predios”, se identificó que el 82.3% (51) se concentró en la Centro-Norte y el 17.7% (11) en la Sur-Sureste; mientras que en el caso de los decretos de expropiación el 60.0% (3) se localizó en la Norte y el 40.0% (2) en la Centro.

¹³⁶ De acuerdo con la información proporcionada mediante el oficio núm. 5.1.0.1.-450 del 29 de julio de 2024.

Respecto de la cobertura de las carreteras federales en las concentraciones de alta densidad poblacional, se observó que 81 (88.0%) de las 92 metrópolis identificadas por el CONAPO, contaron con accesibilidad a infraestructura carretera federal dentro de un perímetro de al menos tres kilómetros, y el 12.0% (11) restante dispuso principalmente de conexión con carreteras estatales. A 2023, la propiedad social, que se integra por ejidos y comunidades, representó el 50.7% de la superficie total del país (99,593,670 de 196,437,500 hectáreas) y en 91 (98.9%) de las 92 metrópolis se observaron terrenos de este tipo de propiedad, por lo que resulta relevante atender el área de mejora relativa a que la SICT cuente con un Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía de Carreteras Federales, para que se defina el procedimiento de expropiación de predios de ejidales y comunales, toda vez que el crecimiento poblacional conllevará a que aumente la necesidad de predios que deberán ser expropiados de manera eficiente para garantizar la conectividad con infraestructura carretera.

En lo relativo a la actividad turística, se identificó que los principales aeropuertos y puertos en materia de turismo contaron con conexión directa a la RFC, con excepción de Majahual, que contó con infraestructura carretera estatal libre. En cuestión de la actividad económica, en el periodo 2019-2023, se identificó que el 63.6% del valor de las mercancías de exportación y el 47.2% de las de importación se movilizó través de las aduanas carreteras del país, y que las carreteras federales se ubicaron, dentro de un perímetro de al menos tres kilómetros, para el 40.7% (33 de 81) de las zonas industriales del país; el 67.6% (50 de 74) de las aduanas; el 72.6% (53 de 73) de los aeropuertos internacionales; el 55.1% (27 de 49) de los puertos industriales y turísticos, y el 66.7% (28 de 42) de las estaciones ferroviarias. Además, se observó que, en promedio, el 71.3% de las carreteras federales presentaron flujos vehiculares estables, mientras que el 28.7% contó con flujos congestionados, de lo cual destacó que las regiones Centro, Centro-Norte y Centro-Sur presentaron flujos vehiculares de saturación por encima de dicho promedio, toda vez que el 40.8%, el 32.9% y el 43.9% de sus carreteras, respectivamente, se caracterizaron por estar congestionadas.

El análisis de los resultados en materia de conectividad y contribución al crecimiento económico, como resultado de las acciones de la SICT en materia de liberación del derecho de vía, destacó la importancia de contar con un marco normativo actualizado que permita a las unidades administrativas de la Secretaría disponer de una guía para la realización de los procesos vinculados a la liberación del derecho de vía, a fin de limitar posibles retrasos en la ejecución de los 108 proyectos carreteros determinados en la “Prospectiva de Infraestructura Carretera y Ferroviaria 2023-2032”, toda vez que la liberación de predios para el derecho de vía es un elemento fundamental para la realización de estos proyectos y, con ello, se contará con elementos que permitan asegurar el control y seguimiento, así como la generación de información para estimar el impacto en la conectividad y al crecimiento económico nacional.

Opinión

En opinión del grupo auditor, en 2023, la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes contó con la “Prospectiva de Infraestructura Carretera y Ferroviaria 2023-

2032”, con la que dispuso de una planeación con vigencia anual y un horizonte a diez años, que incluyó un análisis técnico, económico y social de la situación actual de la infraestructura carretera para proyectar su evolución futura y planear los trabajos necesarios para su desarrollo, situación que se considera un elemento relevante en el diseño e implementación de la política pública de carreteras federales.

Asimismo, se identificó que la entidad fiscalizada implementó un Sistema de Evaluación del Desempeño acorde con la Metodología del Marco Lógico, dado que se ajustó a todas las etapas que marca dicha metodología. Cabe destacar que, con la ejecución de la auditoría se identificó que, a 2023, la longitud total de la Red Federal presentó un incremento de 402.0 kilómetros respecto de lo registrado en 2019; además, se observó que las carreteras federales se ubicaron, dentro de un perímetro de al menos tres kilómetros, para el 40.7% de las zonas industriales del país y el 72.6% de los aeropuertos internacionales.

No obstante, se identificaron las áreas de mejora siguientes: a) la pertinencia de fortalecer lineamientos, bases, criterios o directrices en materia del derecho de vía para regular la realización de las consultas previas, libres e informadas a los pueblos y comunidades indígenas, cuando éstos puedan ser afectados, por la ejecución de los proyectos de infraestructura; b) la factibilidad de reforzar o establecer mecanismos de coordinación a nivel interno y con las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno en materia de trámites para la liberación del derecho de vía; c) la necesidad de contar con un manual para determinar el procedimiento de expropiación y compraventa de los predios; d) la falta de criterios para implementar mecanismos de supervisión orientados a verificar que se realicen los trámites necesarios ante las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, y e) la importancia de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

Valor de la fiscalización

Como resultado de la revisión e identificación de áreas de mejora, se emitieron 4 recomendaciones al desempeño para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes: fortalezca lineamientos, bases, criterios o directrices en materia del derecho de vía para regular la realización de las consultas previas, libres e informadas a los pueblos y comunidades indígenas, y formalice el Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía de Carreteras Federales que defina un marco de referencia que le permita coordinar y supervisar a sus unidades administrativas y a los Centros SICT y, con ello, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de sus actividades institucionales y su contribución en la conectividad y el crecimiento económico y social. Asimismo, resulta relevante el impulso de la coordinación entre las unidades responsables de la SICT y las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno ante las cuales se realizan trámites para la liberación del derecho de vía.

Como hechos posteriores, el 29 de enero de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de

Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, con el cual se abrogó el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que estuvo vigente en 2023,¹³⁷ y, con ello, se creó la Dirección General Patrimonial y del Derecho de Vía (DGPDV), para la que se determinó la atribución de planear, formular e implementar estrategias y programas en materia de liberación y regularización del derecho de vía. Asimismo, con la revisión de esta nueva normativa, se identificó que la DGPDV deberá llevar a cabo estas atribuciones en coordinación con las unidades administrativas que correspondan, como la Dirección General de Planeación (DGP), la Dirección General de Carreteras (DGC), la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC), los Centros SICT y demás autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, a fin de realizar la planeación de la liberación del derecho de vía de las obras de infraestructura carretera.¹³⁸

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Luis Ernesto Navarro Cruz

Hugo Tulio Félix Clímaco

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 que atiende parcialmente los hallazgos de la auditoría y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe de Auditoría.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

Por medio del oficio núm. 5.1.0.1.-0857 de fecha 23 de diciembre de 2024, recibido por esta entidad de fiscalización el 6 de enero de 2024, en respuesta al Acta de Presentación de

¹³⁷ De acuerdo con lo establecido en los artículos Primero Transitorio y Segundo Transitorio, fracción I, del **Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes**, publicado en el DOF el 29 de enero de 2024.

¹³⁸ De conformidad con lo establecido en los artículos 6, fracción VI, 15, fracciones I, III y XVI; 16, fracciones III y IV; 42; 43, fracción V, y Quinto y Octavo Transitorios, del **Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes**, publicado en el DOF el 29 de enero de 2024.

Resultados Finales y Observaciones Preliminares núm. 2023-0344-ARPRF-001, la SICT señaló lo siguiente “Con relación a las pre-recomendaciones 002, 003 y 004, dado su contenido, esa Dirección General de Carreteras considera conveniente solicitar a la ASF la formulación de una sola observación que incluya la intención de mejora contenida en las mismas, para lo cual comenta lo siguiente: La Dirección Jurídica Inmobiliaria y de Derecho de Vía en la Unidad de Asuntos Jurídicos cuenta con un proyecto de una [sic] nuevo Manual de Procedimientos para la Liberación del Derecho de Vía, el cual de una revisión que se hizo al mismo, se aprecia que contempla los procesos asociados a la consulta de los pueblos indígenas: compraventa de inmuebles de propiedad privada; expropiación de inmuebles de propiedad privada; expropiación de inmuebles de régimen ejidal o comunales como anticipo de la indemnización por la expropiación; pago de Bienes Distintos a la Tierra; destino de inmuebles federales; adquisición de inmuebles de propiedad de Organismos Descentralización de carácter; adquisición de inmuebles por donación; así como pago por la reubicación de instalaciones y obras inducidas, los cuales constituyen propiamente los procesos que esta Dependencia sigue para llevar a cabo la liberación del derecho de vía para la ejecución de proyectos de infraestructura a su cargo. Razón por la cual dicho proyecto puede presentarse como un avance en la atención de las pre-recomendaciones 002, 003 y 004”.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño programático-presupuestal de la política pública de la liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, así como los mecanismos para la planeación y conducción de la política.
2. Verificar la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas presupuestarios, operados en 2023, relacionados con la política pública de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera, de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico.
3. Analizar el desempeño de la SICT, en 2023, en la planificación de los proyectos carreteros que requieren de la liberación del derecho de vía en el corto, mediano y largo plazo, así como en la atribución de llevar a cabo consultas previas, libres e informadas con los pueblos y comunidades indígenas.
4. Evaluar la eficiencia de la SICT, a 2023, en la implementación de mecanismos de coordinación con los Centros SICT y demás autoridades competentes para la adquisición, ocupación y regularización del derecho de vía en materia de infraestructura carretera.

5. Analizar la eficiencia de la SICT, a 2023, en la adquisición de predios mediante compraventa, en el marco de las acciones de política pública de liberación del derecho de vía para infraestructura carretera.
6. Revisar la eficiencia de la SICT, a 2023, en la adquisición, ocupación y regularización de predios, mediante expropiación, en el marco de la política pública de la liberación del derecho de vía para infraestructura carretera.
7. Evaluar los resultados de la liberación del derecho de vía, a 2023, para el desarrollo de infraestructura carretera, a fin de incrementar la conectividad entre las regiones del país.
8. Analizar el impacto de las acciones implementadas por la SICT en la contribución al crecimiento económico nacional, mediante la evolución de los indicadores del sector de transporte de carga y pasajeros, a 2023, producto de la liberación del derecho de vía para el desarrollo de infraestructura carretera.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Carreteras (DGC) y la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 1 Par. 1; Art. 2 Par. 5 Inc. A
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 36 Frac. I y XXI
3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas: Art. 19 Par. 2.
4. Ley de Planeación: Art. 3 Par. 2
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal, local o municipal: Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, Art. 6, numeral 2; Art. 7, numeral 1; Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Art. 5 Par. 2 Frac. I y II; Art. 22 Par. 1; Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Art. 6 Frac. VI; Art. 10 Frac. X; Art. 15 Frac. II, III, IV, V, VI, VII, XI, XIV y XV; Art. 18 Frac. I, VI, VIII y XI; Art. 20 Frac. XIV; Transitorios Quinto y Octavo; Manual de Organización General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Apartado V "Funciones", numerales 1.0.4, Par. 2, y 1.2, Par. 1; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. segundo, título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del

Modelo", numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación", Par. 3, Principio 13 y Elemento de Control Interno 13.03; Lineamientos para la emisión, actualización, rectificación y/o modificación de opiniones técnicas en ordenamiento territorial, Séptimo Frac. XII; Octavo Frac. XII; Código Civil Federal, Art. 3005 Frac. I; Ley General de Bienes Nacionales, Art. 4 Par. 4; Art. 42 Frac. I y II Par. último; Art. 51; Art. 143 Frac. I; Art. 145; Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, Art. 14 Par. 1 Frac. II; Art. 27; Ley de Expropiación, Art. 1 Par. 2 Frac. II; Art. 2 Par. 1; Art. 3 Par. 1; Art. 4 Par. 1 y 2; Art. 10 Par. 1 y 2; Ley Agraria, Art. 93 Par. 1 Frac. VII; Art. 94 Par. 1; Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Art. 56; Art. 61 Par. 1.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover o Emitir 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.