

Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes

**Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo:
Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre-Centro SICT Oaxaca**

Auditoría de Desempeño: 2023-0-09100-07-0356-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 356

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 que la inspección y verificación efectuada por el Centro SICT de Oaxaca en materia ferroviaria contribuyó a mejorar la seguridad y sustentabilidad del sistema ferroviario nacional.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2023 y se utilizó como referencia el periodo 2019-2022. El alcance temático comprendió el diseño normativo que reguló la operación del programa presupuestario G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo"; las acciones realizadas por el Centro SICT Oaxaca, mediante la operación del programa, para verificar la operación de la infraestructura ferroviaria, a los talleres y equipos de los prestadores de servicios ferroviarios a fin de comprobar el cumplimiento normativo; las sanciones; la contribución para garantizar un sistema ferroviario seguro y sustentable, y la economía de los recursos.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la SICT en la operación del Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo".

Antecedentes

En mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la “Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario” en la que se definieron los medios y reglas a seguir en el proceso de privatización de las vías férreas,¹ y se determinó que las concesiones se otorgarían hasta por un plazo de 50 años, y podrían ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, por otro plazo que en total no excediera 50 años, además, se previó el retorno de la infraestructura y los bienes a la Nación en buen estado operativo al término de las concesiones,² por lo que fue necesario que la Secretaría implementara marcos de regulación y vigilancia para la preservación de las vías férreas y para actuar como garante y regulador de la normativa establecida para las distintas actividades que implicaban las licitaciones en materia ferroviaria, entre ellas, las relacionadas con la operación de los servicios de transportes y las vías de comunicación.

Para 2023, el Sistema Ferroviario Mexicano operó en dos categorías de servicio: transporte de pasajeros y carga, y contó con 27,733 km de vías férreas (100.0%), de las cuales el 65.0% (18,024 km) son concesionadas, 9.9% (2,759 km) secundarias, 10.6% (2,937 km) particulares, y el 14.5% (4,013 km) estuvo fuera de operación,³ las cuales son sujetas a verificaciones anuales por parte de la secretaría.

Para 2023, la operación del programa presupuestario (Pp) G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”, en materia de transporte ferroviario, estuvo a cargo de 33 unidades responsables, que fueron la Agencia Reguladora de Transporte Ferroviario (ARTF), la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal (DGDFM) de la SICT, y los 31 Centros SICT que representan a la Secretaría en cada uno de los estados que integran la Federación.

En el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (CP) 2023 se autorizaron las auditorías 354 “Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo: Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre-Centro SICT Chihuahua”; 355 “Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo: Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre-Centro SICT Jalisco”; 356 “Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo: Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre-Centro SICT Oaxaca”; 357 “Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo: Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre-Centro SICT Veracruz”, y 358 “Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo: Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre-Centro

¹ Miguel Torruco Garza, Diputado del Grupo Parlamentario de Morena, **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, a cargo del Diputado Miguel Torruco Garza, del Grupo Parlamentario de Morena**, 2022, p. 5.

² **DOF**, 3 de mayo de 2023.

³ Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, **Anuario Estadístico Ferroviario 2023**, p. 8.

SICT Yucatán” a cinco Centros SICT, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se indica que a los Centros SICT les corresponde apoyar las tareas de verificación que requieran llevar a cabo las unidades administrativas de la SICT y de la ARTF.

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCyT) 2020-2024 se reconoció que, en todos los modos de transporte hay carencia de estándares y falta de inspectores y verificadores especializados y certificados, así como malas prácticas y riesgos de corrupción en procesos como las supervisiones y verificaciones.⁴

Asimismo, en el árbol del problema del programa presupuestario G002 se determinó que el problema que atenderá se relaciona con que los concesionarios, permisionarios, y/u operadores de los diversos medios de transporte que no son objeto de inspecciones, verificaciones y supervisiones por parte de la SICT, tienen un alto índice de presentar operaciones inseguras, no apegadas a la normatividad, por lo que incrementan el riesgo en la seguridad del usuario del transporte en todas sus modalidades. Para su atención, en 2023, el Gobierno Federal aprobó a la SICT 1,379,902.5 miles de pesos para la operación del Pp G002, de los cuales le correspondieron 92,707.2 miles de pesos (6.7%) al Centro SICT Oaxaca, para la inspección y verificación del transporte ferroviario que se encuentre en su área de jurisdicción, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento del transporte con visión de largo plazo, enfoque regional, multimodal y sustentable para que la población, en particular en las regiones de menor crecimiento, cuente con servicios de transporte seguros, de calidad y cobertura nacional.⁵

En 2023, al Centro SICT Oaxaca, conforme a su área de jurisdicción, le correspondió verificar la operación de la infraestructura ferroviaria, de los talleres y equipos de los prestadores de servicios de transporte de carga de Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., y Ferrosur, S. A. de C. V.

Resultados

1. Diseño normativo en materia de verificación, inspección y sanciones del sistema ferroviario

De la revisión de los documentos normativos vigentes en 2023 y los que resultaron de la creación de la ARTF en 2016, que regularon los procesos de verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia ferroviaria; la inspección de las condiciones que se establecieron en las concesiones, permisos y autorizaciones, así como para la emisión de sanciones, se identificó que, se emitieron y modificaron diversas disposiciones normativas del programa para establecer las actividades, los responsables y

⁴ Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, **Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024**, México, p. 15.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación**, ejercicio fiscal 2023.

los procedimientos que inciden directamente en la operación del programa en materia ferroviaria.

Respecto del proceso de verificación, se constató que antes de la creación de la ARTF, éste estaba a cargo de la DGDFM en colaboración con los Centros SICT. La DGDFM contaba con la atribución de evaluar la integración de los programas anuales, que a su vez estaban elaborados por los responsables del área ferroviaria de los Centros. Al respecto, los Centros SICT informaron que “la ARTF es quién elabora el Programa Integral de Verificaciones”, por lo que se observó la desactualización en la normativa del programa al no definir específicamente a los responsables de su elaboración.

En cuanto al proceso de inspección, también se identificaron inconsistencias, ya que tanto el personal de los concesionarios como el de los Centros SICT tienen la atribución de efectuar inspecciones, sin que en la normativa se hayan realizado las actualizaciones pertinentes para establecer con precisión a los responsables, los tramos de control, así como los productos que se entregan y la coordinación que procede entre las áreas que las ejecutan.

En relación con el procedimiento de sanciones, se determinó que le corresponde a la ARTF imponerlas a los concesionarios cuando no cumplan con las disposiciones legales o reglamentarias y puede iniciar, resolver y notificar sobre el procedimiento administrativo de imposición de sanciones e informar a la DGDFM aquellas que fueron aplicadas. La normativa de los Centros SICT señala que a éstos les corresponde proponer la aplicación de las sanciones, por lo que se verificó que, en esta materia, las atribuciones de la ARTF y de los Centros SICT son complementarias, y que en 2023 cada unidad administrativa debió desarrollar las actividades que les correspondían.

La desactualización de la normativa que regula los procesos de verificación, inspección y la emisión de sanciones denotan la existencia de un área de mejora encaminada a que la SICT realice una revisión detallada de los ordenamientos que regulan la operación del programa en materia ferroviaria, ya que desde la creación de la ARTF hace 7 años, no se modificó la normativa secundaria, lo que implicó inconsistencias en la misma, a fin de establecer con claridad los tramos de responsabilidad para elaborar el Programa Anual de Verificación, y para asegurar su cumplimiento, así como para delimitar a los responsables de inspeccionar las vías férreas, la infraestructura, las condiciones de las concesiones, permisos y autorizaciones, y los productos que se entregan en cada proceso y se garantice que el servicio de transporte ferroviario sea seguro y sustentable, en términos de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el PSCyT 2020-2024, y en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Como hechos posteriores, el 29 de enero de 2024, se emitió el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, y en los artículos transitorios se señaló que se abrogaron diversas disposiciones; sin embargo, no se mencionó lo referente a la reforma de ese reglamento de 2016.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en el transcurso de la auditoría la SICT informó que la Dirección General de Recursos Humanos y Organización inició los trabajos para la actualización de su normativa, mediante reuniones de trabajo con las diferentes áreas que intervienen en la vigilancia y operación del Sistema Ferroviario Nacional para realizar el mapeo de los macroprocesos y procesos, con el fin de delimitar las responsabilidades, las atribuciones, los tramos de control de cada unidad administrativa e indicaron que la ARTF realizó la actualización de su Manual de Organización publicado el 16 de octubre de 2023, y que ya cuenta con los procesos de elaboración del Programa Anual de Verificación al Sistema Ferroviario Nacional e imposición de sanciones.

Asimismo, la SICT comunicó que se deben actualizar las estructuras básicas y no básicas de sus unidades administrativas, y que tanto el Manual de Organización General de la SICT como los manuales de la DGDFM y los Centros SICT se encuentran en elaboración e integración. Finalmente, la SICT proporcionó un programa de trabajo como evidencia de la revisión realizada para la actualización de la normativa de los Centros SICT, el cual está formalmente establecido, contiene las actividades y los plazos programados, cuya conclusión está comprometida para finales de 2024. Por lo anterior, se determinó que la observación queda solventada, ya que la SICT acreditó que analizó la normativa que requiere modificarse, en específico la correspondiente al Centro SICT Oaxaca que regula la operación ferroviaria; comunicó oficialmente las etapas en las que se encuentran cada uno de esos procesos y proporcionó un programa de trabajo formalmente establecido para llevar a cabo las actividades de mejora para actualizar la referida normativa.

2. Verificación al transporte ferroviario

En 2023, la ARTF y el Centro SICT Oaxaca no programaron visitas de verificación a los concesionarios y asignatarios que operan en el estado. Al respecto, la SICT informó que las vías férreas se encontraban en una situación particular, ya que por el Programa Regional para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, la línea Z se encontraba en obras, la línea K en estudios y sin operaciones, y la línea E también estaba fuera de operación, por lo que se constató que la ARTF no programó verificaciones en ese ejercicio fiscal, y, por tal motivo, el Centro SICT Oaxaca precisó que tampoco realizó verificaciones propias ni en apoyo de alguna unidad administrativa de la SICT.

Como hechos posteriores, el 29 de enero de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, y con su revisión se determinó que los Centros SICT mantienen sus atribuciones en materia de verificación ferroviaria, ya que en el capítulo VII “De la coordinación y de los Centros SICT”, artículos 40 y 41, fracción XI, del citado ordenamiento se establece que éstos como representantes de la SICT en los estados tienen la atribución de “apoyar de forma oportuna, mediante el Subdirector de Transporte las tareas de [...] verificación y notificación en el estado de su adscripción que requieran llevar a cabo las unidades administrativas de la Secretaría y la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, así como verificar y realizar las acciones conducentes, a efecto de preservar de todo daño a las vías férreas y la operación ferroviaria como consecuencia de la invasión del

derecho de vía, y notificar de todo ello a la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal”.⁶

Por lo anterior, se identificó como área de mejora, en el marco de operación del Pp G002, implementar mecanismos de control y procedimientos para la programación y ejecución de verificaciones propias o en coordinación con la SICT y la ARTF, para revisar la operación de la infraestructura, de los talleres y los equipos de prestadores de servicios ferroviarios del estado a efecto de realizar acciones conducentes para preservar las vías férreas de todo daño e invasión, y comprobar que la SICT lleva a cabo una administración por resultados, para atender lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en el del Manual de Organización Tipo para los Centros SCT.

Asimismo, se observaron inconsistencias en la información proporcionada por el Centro SICT Oaxaca, debido a que comunicó la programación de tres verificaciones técnicas al sistema ferroviario en la entidad, sin que a la fecha se hayan realizado, lo que no fue coincidente con su Programa Anual de Trabajo 2023, en el que reportó que no programaron verificaciones, lo que demostró que se deben fortalecer los sistemas de registro del Centro SICT Oaxaca, respecto de las verificaciones a la operación de la infraestructura, de los talleres y equipos de prestadores de servicios ferroviarios, en el marco de operación del Pp G002, para comprobar que la información que generan es útil, confiable y oportuna, en términos del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en el transcurso de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal 2023, respecto de la programación y ejecución de visitas de verificación, la SICT informó que en el Programa Anual de Verificación (PAV) 2024 de la ARTF se programaron nueve visitas de verificación a tramos de vías que se encuentran en el estado de Oaxaca, de las cuales cuatro serían realizadas por el Centro SICT Oaxaca y el restante por la ARTF; sin embargo, no acreditó la validación del PAV 2024, ni dispuso de la documentación sobre el avance o ejecución de estas verificaciones. Por lo anterior, se determinó que la observación persiste, ya que no comprobó disponer de mecanismos de control y procedimientos para que en la programación verificaciones se consideren las vías férreas del estado de Oaxaca, y para que en su ejecución el Centro SICT apoye en dichas labores.

De las inconsistencias en los registros de información, se determinó que la observación se mantiene, ya que la SICT no acreditó que instruyera las acciones de control necesarias para

⁶ Para 2023, en el artículo 44, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se establecían las atribuciones correspondientes a los Centros SICT de apoyar a la SICT y a la ARTF, para las tareas de verificación y notificación, así como para verificar y realizar las acciones conducentes, a efecto de preservar de todo daño a las vías férreas.

contar con información relevante, útil y de calidad que permita garantizar la preservación de las vías férreas de todo daño e invasión.

2023-0-09100-07-0356-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes establezca mecanismos de control y procedimientos para la programación y ejecución de visitas de verificación, en colaboración con el Centro SICT Oaxaca, mediante la operación del Pp G002, para revisar el manejo de la infraestructura, de los talleres y equipos de prestadores de servicios ferroviarios que operan en ese estado, a efecto de disponer de información relevante, útil y de calidad que permita garantizar la preservación de las vías férreas de todo daño e invasión y, con ello, dar cumplimiento a lo establecido en el Título Tercero "Del Ejercicio del Gasto Público Federal", Capítulo I "Del Ejercicio", artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el Capítulo VIII "De los Centros SCT", artículos 43 y 44, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en el apartado 7.7 "Subdirección de Transporte", subapartado 7.7.3 "Departamento de Transporte Ferroviario", numeral 1, del Manual de Organización Tipo para los Centros SCT.

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

2023-0-09100-07-0356-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes establezca mecanismos de control en sus sistemas de registro respecto de la programación de verificaciones a la operación de la infraestructura, de los talleres y equipos de prestadores de servicios ferroviarios, en colaboración con el Centro SICT Oaxaca, para que garantice que dispone de información útil, confiable y oportuna sobre la operación del Pp G002, y atender lo establecido 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 general cuarta "Información y Comunicación", párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

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

3. Sanciones

En 2023, el Centro SICT Oaxaca informó que no realizó visitas de verificación a las vías férreas del estado, por lo que no contó con elementos técnicos que sirvieran de base para la propuesta de sanciones, de manera que se determinó como área de mejora la programación y la ejecución de verificaciones para revisar la operación de la infraestructura, de los talleres y equipos de prestadores de servicios ferroviarios con la finalidad de constatar el cumplimiento de la normativa ferroviaria, y evitar que se cometan faltas administrativas para preservar las vías férreas de todo daño e invasión.

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

Resultado 2 - Acción 2023-0-09100-07-0356-07-001

4. Contribución al fortalecimiento del transporte ferroviario

En 2023, en el marco de la operación del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”, las vías férreas que estuvieron concesionadas en el ámbito de jurisdicción del Centro SICT Oaxaca, y que fueron susceptibles de verificación para determinar el cumplimiento de la normativa que las regula, de conformidad con el artículo 6, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, correspondieron a 575.6 km. En 2023, ocurrieron siete siniestros, y durante el periodo 2019-2023, se presentaron 50, de los que el 80.0% (40 siniestros) fue en los tramos de vías concesionados al Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., y el 20.0% (10 siniestros) en las vías asignadas a Ferrosur, S.A. de C.V.

Durante este periodo, se identificó que el mayor número de siniestros ocurridos en las vías férreas a cargo del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V. se debieron principalmente por descarrilamiento de equipo ferroviario (18 siniestros) y deslaves (11 siniestros) y, en el caso de Ferrosur, S.A. de C.V. la principal causa fue el arrollamiento de vehículo en cruces de nivel.

Entre 2019 y 2020, se registraron 20 siniestros en las vías férreas del estado, y el Centro SICT Oaxaca reportó que efectuó 15 verificaciones, que representaron el total de actos realizados en el periodo de 2019-2023; asimismo, se constató que de 2021 a 2023, pese a que se reportaron 30 accidentes, el Centro SICT Oaxaca no realizó ninguna visita de verificación, sobre lo cual informó que en 2021 se programaron cuatro visitas que fueron canceladas por la ARTF sin que se explicaran las causas al respecto, y para 2022 se notificó a los Centros SICT que la ARTF sería la responsable de la ejecución del Programa Anual Integral de Verificación, y en caso de que se requiera se les solicitaría el apoyo.

En 2023, la ARTF comunicó que debido a los trabajos del Programa Regional para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, la línea “Z” se encontraba en obras, la línea “K” en estudios y sin operación, y la línea “E” estaba fuera de operación, por lo que no programó

verificaciones en ese estado, también el Centro SICT Oaxaca señaló que debido a esos trabajos de mantenimiento y rehabilitación no realizó verificaciones propias ni en apoyo a la ARTF o a la SICT; no obstante, pese a que los tramos de vías estaban fuera de operación en 2023, se reportaron siete accidentes ferroviarios, por lo que, el Centro SICT Oaxaca careció de la evidencia documental para acreditar que, en ese año, con la operación del Pp G002, la red del estado de Oaxaca contó con infraestructura, talleres y equipos que otorgaran servicios seguros.

Como hechos posteriores, el 29 de enero de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, y con su revisión se constató que los Centros SICT mantienen sus atribuciones en materia de verificación ferroviaria, ya que en el capítulo VII “De la coordinación y de los Centros SICT”, artículos 40 y 41, fracción XI, del citado ordenamiento se establece que éstos como representantes de la secretaría en los estados tienen la atribución de “apoyar de forma oportuna, a través del Subdirector de Transporte las tareas de [...] verificación y notificación en el estado de su adscripción que requieran llevar a cabo las unidades administrativas de la Secretaría y la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, así como verificar y realizar las acciones conducentes, a efecto de preservar de todo daño a las vías férreas y la operación ferroviaria como consecuencia de la invasión del derecho de vía, y notificar de todo ello a la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal”.⁷

Por lo anterior, se determinó un área de mejora para que la implementación de mecanismos de control que consideren la incidencia de accidentes ferroviarios en la programación de las actividades inherentes al Pp G002, y definan metas e indicadores que midan su avance en las variables que requiere para contribuir al logro de sus objetivos estratégicos, para disponer de información relevante y de calidad sobre su contribución relacionada con garantizar que los servicios que se otorguen sean seguros, para fortalecer el transporte ferroviario, y acreditar que lleva una administración por resultados, a fin de cumplir con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024.

⁷ Para 2023, en el artículo 44, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se establecían las atribuciones correspondientes a los Centros SICT de apoyar a la SICT y a la ARTF, para las tareas de verificación y notificación, así como para verificar y realizar las acciones conducentes, a efecto de preservar de todo daño a las vías férreas.

En materia de sustentabilidad,⁸ la SICT no contó con un glosario de términos en el que se definieran las características del “Transporte Ferroviario Sustentable”. Al respecto, la ARTF informó que publica de manera anual el Sistema Nacional de Indicadores Ferroviarios y que para el análisis y evaluación de la sustentabilidad contó con el indicador E-E-1 “Rendimiento de combustible”; no obstante, con la revisión del documento, se identificó que este indicador se encuentra clasificado en el subgrupo de indicadores económicos para medir la eficiencia del sector, y no la sustentabilidad, por lo que se determinó un área de mejora para que la SICT implemente indicadores y actividades inherentes al Pp G002, que evalúen las variables que requiere para contribuir al logro de sus objetivos estratégicos y garantizar la sustentabilidad del transporte ferroviario, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en el transcurso de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal 2023, respecto de la consideración de los accidentes ferroviarios en la programación de verificaciones, la SICT remitió el documento Políticas para planeación, ejecución y seguimiento del Programa Anual de Verificación al Sistema Ferroviario Nacional 2024 elaborado por la ARTF, en el que se identificó que para la programación de los sitios de visita se tomará en cuenta tramos donde se suscitaron accidentes en el ejercicio fiscal inmediato anterior, excluyendo aquellos que no tengan origen en causas imputables a la operación del ferrocarril o al estado de su infraestructura, y que se consideren sólo los relacionados con el mantenimiento de la infraestructura de las vías férreas. Por lo anterior, se determinó que la observación queda solventada, ya que el Centro SICT Oaxaca acreditó que para programar las verificaciones ya se considera la incidencia de los accidentes ferroviarios, con el fin de disponer de información que garantice que los servicios de transporte ferroviarios son seguros.

De las metas de indicadores relacionados con los objetivos estratégicos, la SICT informó que, en materia de seguridad, la ARTF cuenta con la publicación denominada Pulso del Sistema Ferroviario Mexicano-Seguridad, en la que da a conocer la estadística de bloqueos y seguridad tanto operativa como pública; también cuenta con el indicador Tasa de variación de siniestros ferroviarios en el Sistema Ferroviario Mexicano, que se reporta en la MIR del Pp G002 de manera trimestral; sin embargo, no comprobó lo referente a la sustentabilidad. Por lo anterior, se determinó que la observación se modifica en términos de que la SICT defina indicadores, con sus respectivas metas anuales que evalúen la sustentabilidad del transporte ferroviario.

⁸ En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024, se establece el Objetivo prioritario 2. Contribuir al desarrollo del país mediante el fortalecimiento del transporte con visión de largo plazo, (...) y sustentable, para que la población, en particular las regiones de menor crecimiento cuenten con servicios de transporte seguros, de calidad y cobertura nacional y la estrategia prioritaria 2.4 Fortalecer los mecanismos de supervisión y vigilancia de la infraestructura, equipamiento y servicios del transporte, a fin de asegurar el cumplimiento de la normatividad (...) y mayor seguridad para los usuarios.

2023-0-09100-07-0356-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes establezca metas e indicadores para disponer de mecanismos que evalúen la sustentabilidad del servicio de transporte ferroviario, a fin de disponer de información, en colaboración con el Centro SICT Oaxaca, que la garantice y, con ello, facilitar la toma de decisiones para fortalecer este medio de transporte, a fin de cumplir con lo establecido en el Título Segundo "De la Programación, Presupuestación y Aprobación", Capítulo I "De la Programación y Presupuestación", artículo 27, párrafo segundo; en el Título Tercero "Del Ejercicio del Gasto Público Federal", Capítulo I "Del Ejercicio", artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el Capítulo I "Disposiciones Generales", artículo 6, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, y en el Capítulo VIII "De los Centros SCT", artículos 43 y 44, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y en el Objetivo Prioritario 2, Estrategia Prioritaria 2.4, del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024.

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

5. *Economía de los recursos*

En 2023, la SICT ejerció, en la operación del Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo", un monto total de 1,548,035.9 miles de pesos, de los cuales se gastó 193,244.8 miles de pesos (12.5%) en la actividad institucional 06 "Ferrocarriles eficientes y competitivos", y al Centro SICT Oaxaca le correspondió el ejercicio de 198.1 miles de pesos (0.1%), monto inferior en 99.8% respecto del que le fue aprobado originalmente mediante el Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo" en el Presupuesto de Egresos de la Federación en ese año (92,707.2 miles de pesos).

El Centro SICT Oaxaca registró 72 adecuaciones, de las que 2,054.6 miles de pesos fueron ampliaciones y 94,563.6 miles de pesos reducciones al presupuesto original asignado al Pp G002, en la actividad institucional 06 "Ferrocarriles eficientes y competitivos", que representaron una disminución de 92,509.0 miles de pesos, lo que resultó en un presupuesto ejercido de 198.1 miles de pesos, cifra que coincidió con el ejercicio de recursos reportado en la Cuenta Pública 2023, en términos de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se revisaron 109 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) emitidas en 2023, y se constató que la SICT, en conjunto con el Centro SICT Oaxaca, justificaron el gasto de 198.1 miles de pesos, cifra que se correspondió con el presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública 2023, por lo que se identificó que realizaron cargos al presupuesto de egresos mediante los gastos

efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y emitieron las CLC correspondientes, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En el periodo de 2019-2023, el gasto total del Centro SICT Oaxaca para realizar verificaciones al transporte ferroviario fue de 1,649.6 miles de pesos, pero se identificó que el presupuesto ejercido por parte del Centro SICT Oaxaca, mediante la operación del Pp G002, presentó una disminución del 20.1% en promedio anual, al pasar de 468.5 miles de pesos en 2019, a 198.1 miles de pesos en 2023, sin que se explicaran las causas al respecto. Asimismo, con la revisión de las verificaciones, se constató que también disminuyeron en un 100.0%, debido a que el Centro SICT Oaxaca pasó de realizar 10 verificaciones en 2019 a no ejecutar ninguna en 2023, debido a que las vías férreas del estado se encontraban en obras, estudios y sin operaciones por los trabajos de rehabilitación y mantenimiento del Programa Regional para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec; tampoco acreditó la validación del PAV, ni dispuso de documentación sobre el avance o ejecución de dichas verificaciones, lo que limitó conocer en qué medida el ejercicio de los recursos contribuyó a fortalecer el transporte ferroviario para que sea seguro y sustentable.

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

Resultado 2 - Acción 2023-0-09100-07-0356-07-001

Consecuencias Sociales

En 2023, el Centro SICT Oaxaca, en representación de la SICT en esa entidad federativa, no realizó verificaciones a los 575.6 km de vías férreas del estado, debido a que se encontraban en obras, estudios y sin operaciones por los trabajos de rehabilitación y mantenimiento del Programa Regional para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec. Al respecto, para 2024, el SICT Oaxaca utilizó el Programa Anual de Verificación al Sistema Ferroviario Nacional, con el que programó los sitios de visita que considerará tramos donde se suscitaron accidentes en el ejercicio fiscal inmediato anterior y, con ello, contribuir a garantizar que los servicios ferroviarios que operan en el estado sean seguros y sustentables.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa y Controles internos.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 4 restantes generaron:

3 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 2 de octubre de 2024, 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 de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que la inspección y verificación efectuadas por el Centro SICT de Oaxaca, y las sanciones en materia ferroviaria contribuyeron a mejorar la seguridad y sustentabilidad del sistema ferroviario nacional. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes y el Manual de Organización Tipo para los Centros SICT establecen que a los Centros SICT, como representantes de la SICT en cada uno de los estados, les corresponde efectuar inspecciones a la operación, infraestructura, talleres y equipos de prestadores de servicios ferroviarios en su jurisdicción, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia ferroviaria, proponer la aplicación de sanciones, así como apoyar de forma oportuna a las unidades administrativas de la SICT y de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF) para llevar a cabo estas actividades.

En el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024 se reconoció que la red ferroviaria tiene carencia de estándares y falta de verificadores especializados y certificados, así como malas prácticas y riesgos de corrupción en procesos como las verificaciones. Además, de acuerdo con la evaluación en materia de diseño del Pp G002, se identificó que el problema público que la SICT pretendió atender con la operación del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo” consistió en que “los concesionarios, permisionarios, y/u operadores de los diversos medios de transporte que no son objeto de verificaciones por parte de la secretaría, tienen un alto índice de presentar operaciones inseguras, no apegadas a la normatividad, por lo que incrementan el riesgo en la seguridad del usuario del transporte en todas sus modalidades”.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2023, al Centro SICT Oaxaca le correspondió verificar 575.6 km de vías férreas que se encuentran en el estado, de las cuales 465.5 km estuvieron concesionadas al Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V., y 110.1 km a Ferrosur, S.A. de C.V., que en total representaron el 2.1% de los 27,733.0 km de la red ferroviaria nacional.

Para 2023, se identificó una desactualización de la normativa que reguló los procesos de verificación, inspección y emisión de sanciones en materia ferroviaria, lo que denotó la existencia de un área de mejora para que la SICT realice una revisión detallada de los ordenamientos que regulan la operación del programa, a fin de delimitar con claridad a los responsables de las actividades y asegurar su cumplimiento, así como para establecer a los responsables de verificar e inspeccionar las vías férreas, la infraestructura, las condiciones de las concesiones, permisos y autorizaciones.

En 2023, el Centro SICT Oaxaca no realizó verificaciones a las vías férreas del estado, debido a que informó que se encontraban en obras, estudios y sin operaciones por los trabajos de rehabilitación y mantenimiento del Programa Regional para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, motivo por el cual tampoco contó con elementos técnicos que motivaran la propuesta de sanciones, por lo que se determinó que debe implementar mecanismos de control y procedimientos para la programación y ejecución de verificaciones propias o en coordinación con la SICT y la ARTF para revisar la operación de la infraestructura, de los talleres y equipos de prestadores de servicios ferroviarios del estado, constatar el cumplimiento de la normativa ferroviaria, evitar que se cometan faltas administrativas, y para preservar las vías férreas de todo daño e invasión. Asimismo, se detectó una inconsistencia en la información, ya que el Centro SICT Oaxaca señaló que programó tres verificaciones técnicas que no fueron efectuadas, pero en su Programa Anual de Trabajo 2023 se reportó que no programaron verificaciones al sistema ferroviario del estado, por lo que debe fortalecer sus sistemas de registro.

En ese año, el Centro SICT Oaxaca reportó que ocurrieron siete accidentes ferroviarios en las vías del estado y se observó que careció de indicadores para medir la sustentabilidad del transporte, por lo que debe implementar esquemas de control que consideren la incidencia de accidentes ferroviarios en la programación de las actividades inherentes al Pp G002, y defina metas e indicadores que midan su avance en las variables que requiere para contribuir al logro de sus objetivos estratégicos.

En 2023, el Centro SICT Oaxaca ejerció 198.1 miles de pesos en el marco de operación del Pp G002, para la actividad institucional “Ferrocarriles competitivos y seguros”, lo cual amparó con las Cuentas por Liquidar Certificadas, y que representó el 99.8% menos que el presupuesto original asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2023, debido a reasignaciones presupuestales por requerimientos de pago para provisiones salariales y económicas de la secretaría, y que coincidió con lo reportado en la Cuenta Pública 2023.

En conclusión, en 2023, el Centro SICT Oaxaca, en representación de la SICT en ese estado, mediante el Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre,

marítimo y aéreo”, ejerció 198.1 miles de pesos, pero debe implementar mecanismos de control y procedimientos para la programación y ejecución de verificaciones propias o en coordinación con la SICT y la ARTF, en las que considere la incidencia de accidentes ferroviarios, así como defina metas e indicadores que midan su avance en el logro de sus objetivos estratégicos, con el propósito de que disponga de elementos técnicos que documenten sus actividades asociadas al Pp G002, referentes a revisar la operación de la infraestructura, de los talleres y equipos de prestadores de servicios ferroviarios, para que determine su contribución en la atención de la problemática que se pretende atender relativa a fortalecer el transporte ferroviario para que la población, en particular en las regiones de menor crecimiento, cuenten con servicios de transporte seguros y sustentables.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, como hechos posteriores a 2023, la SICT acreditó la revisión y análisis de la normativa que requiere modificarse, en específico la que regula la operación ferroviaria, comunicó oficialmente las etapas en las que se encuentran cada uno de esos procesos y proporcionó un programa de trabajo formalmente establecido y oficializado para llevar a cabo las actividades de mejora para actualizar la normativa referida, evidenció que en la programación de verificaciones se considera la incidencia de accidentes ferroviarios y que dispone de información estadística e indicadores para medir la seguridad de este medio de transporte.

Las recomendaciones al desempeño emitidas como resultado de la fiscalización contribuirán a que la SICT, en colaboración con el Centro SICT Oaxaca, fortalezca sus mecanismos de control para la programación y ejecución de verificaciones, así como para el procesamiento y presentación de los datos que reportan las labores de verificación en el estado de Oaxaca, y para que defina metas e indicadores que evalúen la sustentabilidad del transporte ferroviario, a fin acreditar la contribución del programa al objetivo de garantizar que los servicios de transporte ferroviario que operan en el estado sean seguros y sustentables.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

L.C. Olivia Valdovinos Sarabia

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

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).

Se realizó la valoración de la documentación e información proporcionada por la entidad fiscalizada y se determinó que se atienden los hallazgos del resultado número 1 como se precisa en los apartados correspondientes de este informe.

Por lo que se refiere a la documentación e información proporcionada por la entidad fiscalizada para el resultado número 2, se determinó que se ratifica la observación, así como los hallazgos correspondientes, ya que, si bien la entidad fiscalizada argumentó que en el Programa Anual de Verificación (PAV) 2024 de la ARTF se programaron nueve visitas de verificación a tramos de vías férreas que se encuentran en el estado de Oaxaca, no acreditó la validación del PAV 2024, ni la documentación sobre el avance o ejecución de estas verificaciones, tampoco comprobó que instruyó las acciones de control necesarias para fortalecer el procesamiento y presentación de los datos que reportan las labores de verificación.

En relación con la documentación e información proporcionada por la entidad fiscalizada para el resultado número 4, se determinó que sobre la consideración de la incidencia de accidentes ferroviarios en la programación de las verificaciones y de los indicadores de seguridad ferroviaria, se atienden los hallazgos como se precisa en los apartados correspondientes de este informe. En lo referente a la sustentabilidad, se ratifica la observación, así como los hallazgos correspondientes, ya que la entidad fiscalizada no acreditó la implementación de indicadores, con sus respectivas metas anuales, que le permitan evaluar la sustentabilidad del transporte ferroviario.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar en qué medida la SICT, en 2023, dispuso de un marco legal y normativo vigente acorde con lo establecido en su programa sectorial y conforme a las necesidades actuales en materia ferroviaria, y en específico, para efectuar los procesos de verificación, inspección y emisión de sanciones para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
2. Constatar que, en 2023, el Centro SICT Oaxaca verificó la operación de la infraestructura, de los talleres y equipos de prestadores de servicios ferroviarios para

revisar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la materia, y de las condiciones que establezcan las concesiones, permisos y autorizaciones, por medio de la operación del Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo", a fin de preservar las vías férreas de todo daño e invasión.

3. Comprobar que, en 2023, el Centro SICT Oaxaca, mediante de la operación del Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo", propuso las sanciones por violaciones a las disposiciones legales, derivado de la detección de irregularidades durante las visitas de verificación a la operación, infraestructura, talleres y equipos de los prestadores de servicios ferroviarios, a fin de contribuir a la seguridad del servicio de transporte ferroviario.
4. Verificar que, para 2023, el Centro SICT Oaxaca contribuyó a mejorar y fortalecer el servicio público de transporte ferroviario, mediante la operación del Pp G002, a fin de que los usuarios dispongan de servicios de transporte seguros y sustentables.
5. Constatar que, para 2023, la economía de los recursos públicos, asignados al Centro SICT Oaxaca para la operación del Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte marítimo y aéreo", permitió relacionar la asignación de recursos con el cumplimiento de los objetivos del programa y cumplió con lo establecido en la normativa aplicable.

Áreas Revisadas

La Subdirección de Transporte y el Departamento de Transporte Ferroviario del Centro SICT Oaxaca de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

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. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Título Segundo "De la Programación, Presupuestación y Aprobación", capítulo I "De la Programación y Presupuestación", artículo 27, párrafo segundo, y Título Tercero "Del Ejercicio del Gasto Público Federal", capítulo I "Del Ejercicio", artículo 45, párrafo primero.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal, local o municipal: Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, capítulo I "Disposiciones Generales", artículo 6, fracción II; Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, capítulo VIII "De los Centros SCT", artículos 43 y 44, fracción XIII; Manual de Organización Tipo para Centros SCT, apartado 7.7 "Subdirección de Transporte", subapartado 7.7.3 "Departamento de Transporte Ferroviario", numeral 1; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, 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 general cuarta "Información y Comunicación", párrafos primero y tercero; Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024, Objetivo Prioritario 2, Estrategia Prioritaria 2.4.

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.