

Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes

Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo: Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre-Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal

Auditoría de Desempeño: 2023-0-09100-07-0359-2024

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 359

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 supervisión, inspección y verificación del transporte ferroviario y multimodal implementada por la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal contribuyó al fortalecimiento del transporte con enfoque regional, para que la población de las regiones de menor crecimiento cuente con servicios de transporte seguros, de calidad y cobertura 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 la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, mediante la operación del programa, para la regulación del sistema ferroviario y multimodal; la verificación y supervisión de los concesionarios, asignatarios, permisionarios y autorizados; la coordinación con los Centros SICT; las sanciones; la contribución al fortalecimiento del transporte ferroviario para que sea seguro, de calidad, competitivo y de cobertura nacional, 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 Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT), y los 31 Centros SICT que representan a la Secretaría en cada una de las entidades federativas.⁴

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

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.

⁴ La Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes ejerce sus atribuciones de verificación y supervisión en la Ciudad de México, por lo que ésta no cuenta con un Centro SICT.

verificadores especializados y certificados, así como malas prácticas y riesgos de corrupción en procesos como las supervisiones y verificaciones.⁵

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 27,331.7 miles de pesos (2.0%) a la DGDFM, para la supervisión y verificación del transporte ferroviario y multimodal, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento del transporte con enfoque regional para que la población, en particular en las regiones de menor crecimiento, cuenten con servicios de transporte seguros, de calidad y cobertura nacional.⁶

En 2023, a la DGDFM le correspondió, de acuerdo con su Manual de Organización vigente, realizar actividades relacionadas con la revisión, actualización y expedición de leyes, reglamentos y la emisión de directrices en materia de transporte multimodal, así como para la elaboración de lineamientos, procedimientos y sistemas de seguimiento del programa nacional de verificación y supervisión ferroviaria, verificar el cumplimiento de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones de transporte multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias; supervisar el cumplimiento y observancia por parte de los Centros SICT de los criterios lineamientos, procedimientos, y demás disposiciones jurídicas y administrativas que se emita en materia de transporte ferroviario, masivo de personas pasajeras y multimodal, y de servicios de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias, realizar las acciones de coordinación que se requieran para la liberación y regularización del derecho de vía de las obras que deriven de los programas de construcción, modernización conservación y reconstrucción de vías ferroviarias, así como realizar propuestas sobre la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones normativas por los concesionarios, signatarios o permisionarios.

Resultados

1. Diseño normativo en materia de regulación, verificación, supervisión, coordinación y sanciones en el sistema ferroviario

Con el análisis de la normativa en materia de los procesos de regulación, verificación, supervisión, coordinación y sanciones, se identificó que, con la creación de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario en 2016 se emitieron y modificaron diversas

⁵ Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, **Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024**, México, p. 15.

⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Presupuesto de Egresos de la Federación**, ejercicio fiscal 2023.

disposiciones normativas para establecer las actividades, los responsables y los procedimientos que inciden directamente sobre la operación del Pp G002 “Supervisión, Inspección y Verificación del Transporte Terrestre, Marítimo y Aéreo” en materia ferroviaria.

Se identificó la desactualización de la normativa vigente en 2023 en los procesos de regulación, verificación, supervisión, coordinación y sanciones, que denotan la existencia de un área de mejora encaminada a que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes realice una revisión detallada de los ordenamientos que regulan la operación del programa en materia ferroviaria, a fin de establecer con claridad los procesos para la modificación de la normativa que regula el sistema ferroviario y multimodal, a los responsables de implementar las verificaciones, el responsable de supervisar a los Centros SICT, de mantener la coordinación con éstos, y de proponer y vigilar el procedimiento de sanción, y con ello, se contribuya garantizar que el servicio de transporte ferroviario sea seguro, de calidad y con cobertura nacional, en términos de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Programa Sectorial de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes 2020-2024, y 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, pero no se mencionó lo referente a la reforma del reglamento de 2016; la SICT no ha comprobado el proceso de actualización del manual que regula la operación de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, para que esté alineado a lo establecido en las leyes y reglamentos vigentes en materia ferroviaria.

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, proporcionaron 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 a la DGDFM 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 actualizar la normativa referida.

2. Regulación del sistema ferroviario y multimodal

Para 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario Multimodal explicó no haber realizado actividades de regulación, siendo la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario la instancia competente para dictar y establecer las directrices de operación de terminales de carga ordinarias, principales y especializadas para regular dichos servicios, fomentar el desarrollo del transporte multimodal, proponer la expedición y modificación de leyes y reglamentos en materia de transporte multimodal.

Se constató que en materia de regulación del sistema ferroviario, la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, en el Capítulo I “Disposiciones generales”, artículo 6 Bis, fracciones I, IV y XVI, faculta a la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, para determinar las características y especificaciones técnicas de las vías férreas, del servicio público de transporte ferroviario y de sus servicios auxiliares, de la infraestructura física de interconexión, la expedición y aplicación de las normas oficiales mexicanas aplicables; establecer bases de regulación tarifaria cuando no existan condiciones de competencia efectiva, y emitir resoluciones, lineamientos y disposiciones de observancia obligatoria para los concesionarios, permisionarios y usuarios de los servicios ferroviarios; asimismo, en el artículo tercero, fracciones II y III, del Decreto de Creación de la Agencia se le otorgaron atribuciones para la celebración o revisión de tratados internacionales que permitan la homologación de normas técnicas, así como auxiliar a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes en actividades relativas a la elaboración de las políticas y programas de regulación en materia ferroviaria.

Con la revisión del manual de organización de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario y de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, no se comprobó que las actividades relacionadas con la revisión, actualización y expedición de leyes, reglamentos y la emisión de directrices en materia de transporte multimodal, así como para la elaboración de lineamientos, procedimientos y sistemas de seguimiento del programa nacional de verificación y supervisión ferroviaria, se hayan atendido como parte de las facultades que tiene la Agencia para la revisión y actualización de las disposiciones normativas del sistema ferroviario y del transporte multimodal, lo que evidenció la falta de actualización de las disposiciones normativas de ambas instancias reguladoras, situación referida en el resultado del diseño normativo de este informe.

3. Verificación y supervisión al transporte ferroviario y multimodal

Verificación del sistema ferroviario y multimodal

Se verificó que se autorizaron tres Planes de Negocios y 24 permisos para otorgar servicios ferroviarios; sin embargo, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal no acreditó la realización, en 2023, de acciones de verificación documental para los 21 obligados que cuentan con título de concesión o asignación y de los 109 titulares de permisos, que fueron reportados por la SICT, en el que se incluyan los procedimientos para el seguimiento al pago de derechos, el seguimiento a los compromisos de los planes de negocios y del cálculo para determinar el subsidio al transporte de pasajeros de comunidades aisladas, así como de los procesos para revisar y otorgar permisos de servicios ferroviarios, ni evidenció los mecanismos de control, evaluación y seguimiento de las acciones de verificación con los que contó, que muestren el análisis y dictaminación realizado en cada caso que dé sustento al pronunciamiento de cumplimiento o incumplimiento de los compromisos establecidos en las concesiones, asignaciones y permisos por parte de los concesionarios, asignatarios y permisionarios, por lo que no fue posible determinar cuántos de los sujetos obligados cumplieron con las disposiciones normativas.

Supervisión de la verificación documental

Se constató que, conforme al artículo Segundo Transitorio del Decreto de creación de la Agencia Reguladora, las atribuciones para proponer y promover políticas y programas de supervisión del sistema ferroviario y del transporte multimodal y la de supervisar la elaboración e implementación de los programas de verificación fueron derogadas, debido a que se oponían a las otorgadas a la Agencia, y se trasladaron a ésta; sin embargo, respecto de la atribución para supervisar el cumplimiento y observancia por parte de los Centros SICT de los criterios, lineamientos, procedimientos, y demás disposiciones administrativas que se emitan en materia de transporte ferroviario, de transporte multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias, la Dirección General no proporcionó evidencia de su realización en 2023, por lo que no se comprobaron las acciones de supervisión.

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 la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal mantiene sus atribuciones en materia verificación y de supervisión, ya que en el Capítulo V “De las Jefaturas de Unidad y de las Direcciones Generales”, artículo 21, fracción XV, del citado ordenamiento se establece que ésta tiene la atribución de “Verificar el cumplimiento de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones de transporte multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias”; y en el Capítulo V “De las Jefaturas de Unidad y de las Direcciones Generales”, artículo 21, fracción XVII, del citado ordenamiento se establece que ésta tiene la atribución de “Supervisar el cumplimiento y observancia por parte de los Centros SICT de los criterios lineamientos,

procedimientos, y demás disposiciones jurídicas y administrativas que se emita en materia de transporte ferroviario, masivo de personas pasajeras y multimodal, y de servicios de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias”, por lo que se identificó como un área de mejora para que la SICT establezca mecanismos de control y seguimiento de las actividades de verificación y supervisión que realiza en el marco del Pp G002 con objeto de cumplir con las disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.⁷

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en el transcurso de la auditoría, la SICT acreditó que, respecto de las actividades de verificación, la DGDFM dispuso de los formatos de trámite autorizados por la COFEMER para la autorización de transporte multimodal y el otorgamiento de permisos a prestadores de servicios ferroviarios, y mostró como avance de mejora los diagramas de flujo de los procesos para otorgar permisos para ejecutar maniobras y prestar servicios auxiliares en las estaciones ferroviarias, así como la evidencia documental de las acciones para la autorización de 24 permisos para otorgar servicios ferroviarios, 13 oficios relacionados con la revisión documental del cumplimiento de vigencia de los seguros de los concesionarios, asignatarios y permisionarios y 4 oficios en los que se solicita a los Centros SICT la visita de verificación para la prestación de servicios auxiliares.

Asimismo, informó que inscribió en el Programa de Trabajo de Control Interno 2023 de la SICT el Proceso de Seguimiento de los Compromisos Establecidos en los Títulos de Concesión y Asignación de la DGDFM que comprende el seguimiento al Pago de Derechos Efectuados por los Concesionarios y Asignatarios Ferroviarios por la Operación y Explotación de los Bienes del Dominio Público y por la Prestación del Servicio Público de Transporte Ferroviario, el seguimiento a los Compromisos de Inversión Establecidos en el Plan de Negocios de los Títulos de Concesión y Asignación Ferroviarios y el Cálculo para Determinar el Monto del Subsidio por la Prestación del Servicio Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros a Comunidades Aisladas que No Cuentan Con Otro Modo de Transporte, sin que informara sobre los resultados de 2023.

La SICT acreditó contar con formatos de trámite autorizados por la COFEMER para la autorización de transporte multimodal y el otorgamiento de permisos a prestadores de servicios ferroviarios, y mostró como avance de mejora los diagramas de flujo de los procesos para otorgar permisos en la ejecución de maniobras y otorgar servicios auxiliares en las estaciones ferroviarias, así como la evidencia documental de las acciones para la autorización de permisos y verificación documental del cumplimiento de los títulos de concesión; sin embargo, no se constataron los mecanismos de control y seguimiento de las actividades de verificación que realiza para dictaminar el cumplimiento o incumplimiento del total de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones de transporte

⁷ Para 2023, en el artículo 23, fracciones XV y XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se establecían las atribuciones correspondientes de la DGDFM para las tareas de verificación y supervisión, a efecto de preservar de todo daño a las vías férreas.

multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias que están registrados (diagnóstico, programa de trabajo, criterios de selección, metas y resultados), por lo que la observación se mantiene.

En relación con las actividades de supervisión, la SICT informó que la DGDFM emitió un Acuerdo Delegatorio de Facultades a los Jefes de Departamento de Transporte Ferroviario de cada Centro SICT, para que sean los responsables de apoyar oportunamente las tareas de supervisión, verificación y notificación en el estado de su adscripción que requieran llevar a cabo la DGDFM y la ARTF, indicó que se está en espera de que dicho acuerdo se publique en el Diario Oficial de la Federación para su entrada en vigor y de esta forma, se proceda a la actualización del Manual de Organización Tipo para Centros SICT. Por lo anterior, se determinó que la observación persiste, debido a que la SICT no proporcionó el calendario de la programación para su publicación en el DOF y del cronograma de actividades para la actualización del Manual de Organización Tipo para Centros SICT, ni especificó los criterios utilizados para realizar la supervisión a los centros.

2023-0-09100-07-0359-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes establezca mecanismos de control y seguimiento de las actividades de verificación que realiza para dictaminar el cumplimiento o incumplimiento de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones de transporte multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias el marco del Pp G002, con el propósito de dar cumplimiento al Capítulo VI "De las Atribuciones de la Unidades Administrativas", artículo 23, fracción XV, Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

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 Virtual para la Presentación de Resultados Finales y Con Observaciones Preliminares, derivada de la revisión que se realiza por medios electrónicos en los términos de lo dispuesto en los artículos 17 bis, 17 Ter y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como los numerales 1.1.3, fracción XXV, 2.2.9, 2.3.5, fracción VI y 2.3.9, fracción II de las Reglas de Carácter General Aplicables a los Procesos de Fiscalización Superior, por Medios Electrónicos.

2023-0-09100-07-0359-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes establezca mecanismos de control y seguimiento de las actividades de supervisión que realiza para el cumplimiento y observancia por parte de los Centros SICT de los criterios, lineamientos, procedimientos y demás disposiciones jurídicas y administrativas que se emitan en materia de transporte ferroviario, masivo de personas pasajeras y multimodal, y de servicios de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias, en el marco del Pp G002, a fin de dar cumplimiento al Capítulo VI "De las Atribuciones de las Unidades Administrativas", artículo 23, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

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 Virtual para la Presentación de Resultados Finales y Con Observaciones Preliminares, derivada de la revisión que se realiza por medios electrónicos en los términos de lo dispuesto en los artículos 17 bis, 17 Ter y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como los numerales 1.1.3, fracción XXV, 2.2.9, 2.3.5, fracción VI y 2.3.9, fracción II de las Reglas de Carácter General Aplicables a los Procesos de Fiscalización Superior, por Medios Electrónicos.

4. Coordinación con los Centros SICT

La Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes informó que en 2023 no realizó trabajos de gestión, verificación, prevención y liberación de derecho de vía donde hayan participado los Centros, debido a que en el Capítulo III “De la construcción, conservación, mantenimiento y operación de las vías férreas”, artículo 28, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y en el Capítulo II “De las Concesiones y Asignaciones”, artículo 31, del Reglamento del Servicio Ferroviario señalan que es obligación de las concesionarias realizar acciones pertinentes para evitar la invasión en el derecho de vía, así como la conservación y el mantenimiento de la vía general de comunicación.

En materia de coordinación para el seguimiento de los programas, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal aseguró no contar con criterios y mecanismos de coordinación con los Centros para el seguimiento de programas, en virtud de que los Centros fueron la representación de la Secretaría en cada estado, pudiendo ejercer las acciones necesarias para la verificación a la operación del sistema ferroviario, con lo que se constató que, durante 2023, la Dirección General no mantuvo coordinación con los Centros para darle seguimiento a los programas de verificación, por lo que se identificó un área de oportunidad para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes actualice la normativa que regula la coordinación de la Dirección General con los Centros, debido a que en el Manual de Organización de la Dirección General de 2018 y vigente a la fecha, todavía se le confieren esas atribuciones.

Del análisis comparativo entre las atribuciones conferidas a la Agencia y a la Dirección General, se identificaron inconsistencias en materia de coordinación para la verificación de los programas, debido a que se observó que a ambas unidades se les otorgaron facultades para realizar el mismo proceso, sin que establecieran los tramos de responsabilidad para cada una de éstas. Al respecto, se identificó que con el artículo Segundo Transitorio del Decreto de creación de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, se señaló que se deroga todo lo que se contraponga a dicho decreto, sin que se precisaran específicamente las atribuciones a las que se hace referencia, por lo que se determinó que, en materia de coordinación para la verificación, las atribuciones de la Agencia y de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal son complementarias, debido a que aún con la derogación de las atribuciones de la Dirección General sobre la coordinación para el seguimiento de los programas de verificación, se mantiene la atribución sobre la coordinación de acciones para la liberación del derecho de vía, y de la Agencia para la

coordinación de los programas de verificación, por lo que cada unidad administrativa debió desarrollar las actividades que les correspondían.

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, si bien las atribuciones de coordinación para el seguimiento e integración de los programas de verificación fueron derogadas, la Dirección General mantiene sus atribuciones en materia de liberación del derecho de vía, ya que en el Capítulo V “De las Jefaturas de Unidad y de las Direcciones Generales”, artículo 21, fracción VIII, del citado ordenamiento se establece que ésta tiene la atribución de “llevar a cabo las acciones que se requieran para la liberación y regularización del derecho de vía de las obras que deriven de los programas de construcción, modernización conservación y reconstrucción de vías ferroviarias, en coordinación con la Dirección General Patrimonial y del Derecho de Vía, con la participación de los Centros SICT (...)”, por lo que se identificó un área de mejora para que la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal realice acciones para la liberación y regularización del derecho de vía de las obras que deriven de los programas de construcción, modernización, conservación y reconstrucción de vías ferroviarias, a fin de contribuir a que los concesionarios, asignatarios y permisionarios cumplan con las disposiciones normativas en materia ferroviaria, en términos del Capítulo V “De las Jefaturas de Unidad y de las Direcciones Generales”, artículo 21, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, situación referida en el resultado del diseño normativo de este informe.⁸

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en el transcurso de la auditoría la SICT informó que desde la creación de la DGDFM no ha contado en su estructura funcional con un área especializada en Liberación de Derechos de Vía, para las obras de infraestructura que le fueron encomendadas, razón por la cual las acciones técnicas y legales se han realizado con el apoyo de empresas contratistas especializadas en la materia, e indicó que los Centros SICT tienen insuficiencia de recursos humanos e infraestructura para la realización de estas actividades.

Asimismo, señaló que utiliza el Manual de Procedimientos para la Liberación de Derecho de Vía de Carreteras Federales y una Guía Básica para proyectos ferroviarios elaborada por la DGDFM; por lo que se determinó que la observación se mantiene, debido a que la SICT no contó con mecanismos de coordinación debidamente autorizados entre la DGDFM y los Centros SICT para realizar las acciones que se requieren para la liberación y la regularización del derecho de vía de las obras que deriven de los programas de construcción, modernización conservación y reconstrucción de vías ferroviarias.

⁸ Para 2023, en el artículo 23, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se establecían las atribuciones correspondientes de la DGDFM para las tareas de coordinación para la preservación y liberación del derecho de vía.

2023-0-09100-07-0359-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes establezca mecanismos de coordinación entre la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal y los Centros SICT para realizar las acciones que se requieran para la liberación y regularización del derecho de vía de las obras que deriven de los programas de construcción, modernización, conservación y reconstrucción de vías ferroviarias, a fin de contribuir a que los concesionarios, asignatarios y permisionarios cumplan con las disposiciones normativas en materia ferroviaria, y atender lo establecido en el Capítulo VI "De las Atribuciones de las Unidades Administrativas", artículo 23, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

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 Virtual para la Presentación de Resultados Finales y Con Observaciones Preliminares, derivada de la revisión que se realiza por medios electrónicos en los términos de lo dispuesto en los artículos 17 bis, 17 Ter y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como los numerales 1.1.3, fracción XXV, 2.2.9, 2.3.5, fracción VI y 2.3.9, fracción II de las Reglas de Carácter General Aplicables a los Procesos de Fiscalización Superior, por Medios Electrónicos.

5. Sanciones

Del análisis comparativo entre las atribuciones conferidas a la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario y a la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, se identificaron inconsistencias en materia de imposición de sanciones y para dictar medidas precautorias, debido a que se observó que a ambas unidades se les otorgaron facultades. Al respecto, se identificó que, con el artículo Segundo Transitorio del Decreto de creación de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, se señaló que se deroga todo lo que se contraponga a ese decreto, sin que se precisaran específicamente las atribuciones a las que se hace referencia, por lo que se determinó que, en materia de sanciones, las atribuciones de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario y de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal son complementarias, debido a que aun con la derogación de las atribuciones de la Dirección General sobre la elaboración de apercibimientos, la imposición y la notificación de las sanciones, mantiene la atribución de proponerlas, y la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario tuvo la atribución de notificarlas, imponerlas, así como de suscribir las solicitudes de cobro, por lo que cada unidad administrativa debió desarrollar las actividades que les correspondían. En este sentido, se constató que, en 2023, la Dirección General no ejerció la atribución de proponer a la Agencia la imposición de sanciones, por lo que se observó un área de mejora para el ejercicio de esta atribución, en términos del apartado 7.4. Dirección General Adjunta de Transporte Multimodal y Logística, numeral 9, del Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en el transcurso de la auditoría la SICT informó que inició el proceso de actualización de su normativa, a fin de delimitar las atribuciones de cada unidad administrativa e indicó 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, informó 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, y acreditó mediante un programa de trabajo las actividades para actualizar la referida normativa. Por lo anterior, se determinó que la observación queda solventada, ya que la SICT acreditó la transferencia de las facultades en materia de sanciones de la DGDFM a la ARTF.

6. Contribución al fortalecimiento del transporte ferroviario para que sea seguro, de calidad, competitivo y de cobertura nacional

La Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal de la dependencia informó que “la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario publica mensualmente el ‘Pulso del Sistema Ferroviario Mexicano – Seguridad’ con el objetivo de dar a conocer la estadística de bloqueos y seguridad (...), para informar (...) sobre los acontecimientos ocurridos (...) en el servicio público ferroviario de transporte de carga y pasajeros”, y con su revisión se identificó que de 2019 a 2023 los accidentes ferroviarios presentaron una disminución del 1.1% en promedio anual, al pasar de 1,312 siniestros en 2019 a 1,254 siniestros en 2023.

En 2021 se registraron 1,391 siniestros, mientras que en 2022 disminuyeron un 7.1% al pasar a 1,292 siniestros y en 2023 se redujeron un 2.9% con 1,254 siniestros. Asimismo, se identificó que durante el periodo de 2019 a 2023, se registraron un total de 6,547 siniestros, de los cuales el 50.8% (3,323) se causó por accidentes en cruces de nivel como arrollamiento de vehículo o impacto a tren; el 34.5% (2,259) por accidentes en el equipo ferroviario, infraestructura y operación como descarrilamiento de trenes, rozamiento o deslaves; el 14.2% (931) por muertes o lesiones acontecidos en los tramos de vías, principalmente por personas arrolladas, y el 0.5% (34) por fugas o derrames de materiales o residuos peligrosos.

Para 2023, se registraron en total 1,254 accidentes ferroviarios, donde las tres principales causas fueron por arrollamiento de vehículo en cruces de nivel con 749 accidentes, descarrilamiento de equipo ferroviario con 198 accidentes y 162 casos de personas arrolladas. Además, se identificó la existencia de dos empresas que reportaron mayores siniestros en sus tramos de vías autorizados con 987 accidentes, y las entidades con mayores reportes en diciembre de 2023 fueron Nuevo León (25); Estado de México (15); Guanajuato (13); Jalisco (11), y Coahuila (7). Sin embargo, la Dirección informó que no realizó visitas de verificación en el marco del Programa Integral de Verificación 2023, correspondiéndole esta labor a la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario y no participó en la definición de los objetivos, metas e indicadores para medir los resultados de la MIR del Pp G002 relacionados con la seguridad y calidad del transporte, por lo que no

contó con información que determinara su contribución a la seguridad y calidad del transporte ferroviario, lo que denotó un área de mejora para que la SICT implemente indicadores y actividades inherentes al Pp G002, que involucren a las áreas responsables de operar el programa, evalúen las variables requeridas para contribuir al logro de sus objetivos estratégicos y garantice la seguridad y calidad del transporte ferroviario, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, y 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como del objetivo prioritario 2, estrategia prioritaria 2.4, del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024.

Para 2023, Sistema Ferroviario Mexicano contaba con 27,733.0 km de vías férreas, de las cuales el 14.5% (4,013.0 km) correspondió a tramos fuera de operación y el 85.5% (23,720.0 km) a vías operadas. Respecto de estas últimas, 18,024.0 km correspondieron a vías principales; 2,759.0 km a vías secundarias, y 2,937.0 km a particulares.

Los 18,024.0 km de vías principales se encontraron a cargo de 11 concesionarios y asignatarios, de los cuales la mayor parte se concentró en la operación de transporte de carga y pasajeros con el 72.7% (ocho empresas), y el 27.3% restante (tres empresas) otorgó el servicio de transporte de pasajeros. Además, la Agencia publicó en el Anuario Estadístico Ferroviario 2022 que para ese año, las dos empresas concesionarias con mayor número de vías férreas operaron en total 12,442.0 km de vías principales.⁹ Al respecto, la SICT informó que la Agencia emitió los “Lineamientos generales que deben observarse para desarrollar los modelos de costos que se aplicarán para resolver los procedimientos suscitados dentro del Sistema Ferroviario Mexicano, respecto de lo dispuesto en los artículos 35, 36, 36 Bis y 47 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario” en los que establecieron las bases de regulación tarifaria a los concesionarios del servicio público ferroviario de carga,¹⁰ luego de que el pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica determinó la ausencia de condiciones de competencia efectiva en las rutas que son operadas por estas dos empresas, y que al contar con exclusividades, les permiten ser los únicos proveedores del servicio en su red.¹¹

Se constató que, a 2021, las dos empresas concesionarias que tuvieron acceso a los seis pasos fronterizos del norte del país y a la mayoría de los puertos, tales como el de Coahuila de Zaragoza, Veracruz y Salina Cruz, por lo que en el sector ferroviario mexicano son 2 de las 7 empresas autorizadas concentran el mayor volumen de transporte de mercancías con destino al comercio internacional, en tanto que los demás concesionarios, al operar redes

⁹ Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, **Anuario Estadístico Ferroviario 2022**, México, 2023, p. 5.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación, **Lineamientos generales que deben observarse para desarrollar los modelos de costos que se aplicarán para resolver los procedimientos suscitados dentro del Sistema Ferroviario Mexicano, respecto de lo dispuesto en los artículos 35, 36, 36 Bis y 47 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario**, 2020, consultado el 6 de junio de 2024, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585427&fecha=04/02/2020#gsc.tab=0

¹¹ Comisión Federal de Competencia Económica, **Declaratoria de falta de condiciones de competencia efectiva en 20 rutas del servicio público de transporte ferroviario de carga de cloro, óxido de etileno, amoniaco anhidro y sosa cáustica**, 2020, p. 2. Consultado el 6 de junio de 2024, disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/02/art-transFerrov-29abril2020.pdf>

más pequeñas y trucas, no tienen continuidad entre todos los puntos de conexión del Sistema Ferroviario Mexicano, lo que los hace depender de las compañías con mayor conectividad para unir sus tramos de red.¹²

Asimismo, en el Anuario Estadístico Ferroviario 2023 la Agencia señaló que los ingresos por la prestación del servicio ferroviario continuaron concentrándose de manera significativa en las mismas dos empresas que en ese año obtuvieron una utilidad de 34,694,767.0 mdp, lo que en conjunto representó el 89.5%¹³ de las utilidades del sector ferroviario, por lo que las bases de regulación tarifaria del servicio de carga emitidas por la Agencia en 2020¹⁴ no fueron suficientes para promover la competitividad entre las concesionarias que operan la red ferroviaria, ya que el transporte de carga se concentra en 2 empresas, con lo que se identificó un área de mejora en términos de que la SICT analice las políticas y normas que regulan la operación de la red ferroviaria, a fin de promover el desarrollo del servicio ferroviario en condiciones que garanticen la libre competencia entre los concesionarios y asignatarios, y la eficiencia operativa en la prestación del servicio y, con ello, se atienda lo establecido en el Capítulo I “Disposiciones generales”, artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; en el Capítulo II “De la Competencia de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”, artículo 36, fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en la estrategia prioritaria 2.4 del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024.

En materia de cobertura nacional, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal de la SICT informó que no participó en la definición de los objetivos, metas e indicadores para medir los resultados de la MIR del Pp G002, por lo que no contó con información que midiera el avance en la cobertura del transporte ferroviario, lo que denotó un área de mejora para que la SICT implemente indicadores y actividades inherentes al Pp G002, que involucren a las áreas responsables de operar el programa, para evaluar las variables requeridas, contribuir al logro de sus objetivos estratégicos y garantizar la cobertura nacional del transporte ferroviario, en términos de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las metas e indicadores relacionados con los objetivos estratégicos, en materia de seguridad, la SICT acreditó que contó con el indicador Tasa de variación de siniestros ferroviarios en el Sistema Ferroviario Mexicano, que reporta de manera anual la ARTF en la MIR del Pp G002, y que tiene el propósito de determinar si con las verificaciones de las vías ferroviarias, las campañas de concientización de seguridad

¹² Comisión Federal de Competencia Económica, **Estudio de competencia en el servicio público de transporte ferroviario de carga**, 2021, pp. 36 y 38.

¹³ Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, Anuario Estadístico Ferroviario 2023, México, 2024, p. 46.

¹⁴ Nota informativa en alcance a la nota “No. 135-Auditoría 359” proporcionada con el oficio núm. 4.3.0.2.-115/2024 del 6 de agosto de 2024.

ferroviaria y la actualización o generación de nuevas normativas, los siniestros ferroviarios son reducidos. También acreditó que en materia de cobertura nacional contó con dos indicadores, Tasa de variación del número de pasajeros atendidos en el transporte ferroviario, que mide la variación de pasajeros atendidos en el Sistema Ferroviario Mexicano en un periodo determinado, y Tasa de variación de toneladas de carga en el transporte ferroviario, que mide la evolución de las toneladas de carga transportadas respecto del periodo anterior, de los cuales se reportó un incremento del 11.8% y 2.4% en el Avance de Resultados de 2023-2024, respectivamente, del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024.

En materia de calidad, la SICT acreditó que, en la MIR del Pp G002, la ARTF reportó de manera anual el indicador Porcentaje de verificaciones técnicas regulares al cumplimiento de las disposiciones aplicables a las vías férreas, los servicios públicos de transporte ferroviario y sus servicios auxiliares, el cual alcanzó el cumplimiento de la meta establecida para 2023, del 100.0%, al señalar que la ARTF ejecutó 310 visitas de verificación de las 308 comprometidas.

Por lo anterior, la SICT contó con indicadores para medir su avance en materia de seguridad, calidad y cobertura nacional del transporte ferroviario mexicano, pero no comprobó lo correspondiente para medir la competencia, por lo que se determinó que la observación se modifica en términos de que la SICT defina indicadores, con sus respectivas metas anuales, que evalúen la competitividad del transporte ferroviario.

Con relación a la falta de competencia en el sector ferroviario, la SICT informó que de las recomendaciones que realizó la COFECE en el 2021, ya atendió la correspondiente a fortalecer el diseño institucional de la ARTF al expedirse su Manual de Organización, publicado el 16 de octubre de 2023 en el DOF; además, señaló que elaboró, en colaboración con el Gobierno de Alemania, los "Lineamientos para el mapa de la ruta tecnológica del transporte terrestre en México", y con la revisión de su Informe Ejecutivo, se identificó que se definieron acciones para impulsar el desarrollo competitivo del transporte mexicano, incluido el ferroviario; sin embargo, la SICT no acreditó que analizó y elaboró propuestas que promuevan la disminución de las brechas de competitividad entre las concesionarias que operan la red ferroviaria, por lo que se determinó que la observación persiste.

2023-0-09100-07-0359-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes establezca metas e indicadores para disponer de mecanismos que evalúen la competitividad del servicio de transporte ferroviario, a fin de disponer de información que la garantice y, con ello, facilitar la toma de decisiones para fortalecer este medio de transporte, en términos de lo establecido en el Título Segundo "De la Programación, Presupuestación y Aprobación", Capítulo I "De la Programación y Presupuestación", artículo 27, párrafo segundo, y el Título Tercero "Del Ejercicio del Gasto Público Federal", Capítulo I "Del Ejercicio", artículo 45, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como del 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 Virtual para la Presentación de Resultados Finales y Con Observaciones Preliminares, derivada de la revisión que se realiza por medios electrónicos en los términos de lo dispuesto en los artículos 17 bis, 17 Ter y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como los numerales 1.1.3, fracción XXV, 2.2.9, 2.3.5, fracción VI y 2.3.9, fracción II de las Reglas de Carácter General Aplicables a los Procesos de Fiscalización Superior, por Medios Electrónicos.

2023-0-09100-07-0359-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes realice un análisis de las normas que regulan la operación de la red ferroviaria e identifique las áreas susceptibles de mejora que impiden la competencia efectiva entre los concesionarios y asignatarios, a fin de garantizar la libre competencia y la eficiencia operativa en la prestación del servicio público de transporte ferroviario, y atender lo establecido en el Capítulo I "Disposiciones generales", artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, 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 Virtual para la Presentación de Resultados Finales y Con Observaciones Preliminares, derivada de la revisión que se realiza por medios electrónicos en los términos de lo dispuesto en los artículos 17 bis, 17 Ter y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como los numerales 1.1.3, fracción XXV, 2.2.9, 2.3.5, fracción VI y 2.3.9, fracción II de las Reglas de Carácter General Aplicables a los Procesos de Fiscalización Superior, por Medios Electrónicos.

7. Economía de los recursos

Presupuesto aprobado, modificado y ejercido

En el PEF de 2023 se aprobó un presupuesto de 1,379,902.5 miles de pesos (mdp) al Pp G002, de los que 141,810.0 mdp (10.2%) correspondieron a la actividad institucional 006 "Ferrocarriles eficientes y competitivos", y dentro de ésta se asignó a la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal la cantidad de 27,331.7 mdp (2.0%). Con la revisión de la base de datos del presupuesto, proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, se identificó un presupuesto modificado y ejercido de 156,273.8 mdp, importe que se correspondió con lo reportado en la Cuenta Pública de 2023, por lo que el presupuesto original se amplió en 128,942.1 mdp (471.8%).

Al respecto, la SICT no registró la totalidad de las adecuaciones presupuestarias para acreditar el presupuesto modificado y ejercido. Por lo anterior, se determinó como área de mejora la implementación de mecanismos de control, a fin de mejorar el manejo de información relevante y de calidad que contribuya al logro de metas y objetivos institucionales, en términos de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Para comprobar el presupuesto ejercido se revisaron las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) que fueron reportadas en el Sistema de Administración Financiera Federal, con lo que se constató que la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal ejerció recursos del Pp G002 por 53,542.3 mdp, importe con el que acreditó el 34.3% de los recursos totales erogados.

Respecto de la diferencia de 102,731.5 mdp que no fueron sustentados con los registros del presupuesto, la SICT no emitió pronunciamiento, por lo que se observó un área de mejora para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes cuente con la evidencia documental, a fin de atender lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la ampliación del presupuesto de 128,942.1 mdp, la SICT proporcionó las adecuaciones presupuestarias por un importe de 95,149.0 mdp, sin que explicara la diferencia de 33,793.1 mdp. Por lo que corresponde a la comprobación del presupuesto ejercido por 156,273.8 que fue reportado en la Cuenta Pública de 2023, la SICT proporcionó las CLC por un importe de 156,141.7 mdp, con lo que se comprobó el 99.9% del gasto realizado, quedando pendiente de evidenciar 132.1 mdp, con lo que se identificó como un área de mejora que la SICT implemente los mecanismos de control para que los registros sean consistentes con los reportado en la Cuenta Pública.

2023-0-09100-07-0359-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes implemente los mecanismos de control para que los registros del presupuesto del Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo", actividad institucional 006 "Ferrocarriles eficientes y competitivos", sean consistentes con lo reportado en la Cuenta Pública, en términos de lo dispuesto en el artículo segundo, título segundo "Modelo estándar de control interno", capítulo I "Estructura del modelo", disposición general 9 "Normas generales, principios y elementos de control interno", norma general cuarta "Información y comunicación", numeral 13 "usar información relevante y de calidad" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Consecuencias Sociales

En 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal de la SICT contó con la atribución de los procesos verificación, supervisión, coordinación y sanciones para regular al Sistema Ferroviario Mexicano, el cual contaba con 27,733.0 km de vías férreas, de las que el 14.5% (4,013.0 km) correspondió a tramos fuera de operación y el 85.5% (23,720.0 km) a vías operadas. Respecto de estas últimas, 18,024.0 km fueron vías principales; 2,759.0 km vías secundarias, y 2,937.0 km particulares. En ese año, careció de normativa actualizada para verificar el cumplimiento de los concesionarios en dichos procesos. Al respecto, para 2024, la SICT acreditó la revisión y el análisis de la normativa que requirió modificarse, en específico la que regula la operación ferroviaria, así como la transferencia de las facultades en materia de sanciones, ya que está en proceso de actualización el Manual de Organización General de la SICT, los manuales de la DGDFM y de los Centros SICT para garantizar que el servicio de transporte ferroviario sea seguro, de calidad y con cobertura nacional.

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 7 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 4 restantes generaron:

6 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 4 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 supervisión y verificación del transporte ferroviario y multimodal implementada por la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal contribuyó al fortalecimiento del transporte con enfoque regional para que la población de las regiones con menor crecimiento cuente con servicios de transporte seguros, de calidad y cobertura 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 Comunicaciones y Transportes y el Manual de Organización de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal establecen que a la Dirección General le corresponde: promover y proponer políticas y programas de regulación y supervisión del sistema ferroviario y del transporte multimodal; verificar el cumplimiento de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones; supervisar el cumplimiento y observancia por parte de los Centros SICT; coordinar las acciones de carácter técnico para la preservación y liberación del derecho de vía; coordinar la elaboración de Manifestaciones de Impacto Regulatorio de Anteproyectos de Normas Oficiales Mexicanas; proponer la expedición y modificación de leyes y reglamentos; coordinar la definición y establecimiento de la metodología para la determinación de bases de regulación tarifaria; evaluar la integración de los Programas Anuales de Verificación Regular y del Programa de Operativos de Verificación Intensiva; proponer y emitir la imposición de sanciones y vigilar su cumplimiento.

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 secretaría 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”.

Para atender esta problemática, en 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal ejerció 156,273.8 miles de pesos (mdp) en la actividad institucional 06 “Ferrocarriles eficientes y competitivos” para la operación del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”, monto que fue superior en 471.8% respecto de los 27,331.7 mdp autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, debido a reasignaciones presupuestales por requerimientos de pago para provisiones salariales y económicas, servicios generales y otras asignaciones de la secretaría, con el objetivo de verificar que se propusieran programas de regulación y supervisión del sistema ferroviario y del transporte multimodal y se verificara el cumplimiento de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones; a fin de que se contribuyera a garantizar que el servicio de transporte ferroviario sea seguro, de calidad y con cobertura nacional.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2023, el Sistema Ferroviario Mexicano contó con un total 27.733.0 km de vías férreas, de las cuales 18,024.0 km correspondieron a vías principales, pero se determinó que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes debe implementar mecanismos de control y procedimientos para cumplir con sus atribuciones, en el marco de operación del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”, a fin de disponer de información que acredite su contribución al logro del objetivo del programa relativo a fortalecer el transporte ferroviario para que la población cuente con servicios de transporte seguros y sustentables, como se detalla a continuación:

Para 2023, se identificó una desactualización de la normativa en materia de los procesos de regulación, verificación, supervisión, coordinación y sanciones, lo que denotó la existencia de un área de mejora para que la secretaría 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 resultó en que se presentaran inconsistencias en la misma, a fin de delimitar con claridad los procesos para la modificación de la normativa que regula el sistema ferroviario y multimodal, a los responsables de implementar las verificaciones, el responsable de supervisar a los Centros SICT, de mantener la coordinación con éstos, y de proponer y vigilar el procedimiento de sanción.

En ese año, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal no realizó actividades de revisión y actualización en materia de regulación de las disposiciones normativas y reglamentarias del sistema ferroviario y el transporte multimodal debido a que, con la creación de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, en 2016, se facultó a ésta para determinar las características y especificaciones técnicas de las vías férreas, del servicio público de transporte ferroviario y de sus servicios auxiliares.

En 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal no realizó acciones de verificación a los 21 obligados que cuentan con título de concesión o asignación y de los 109 titulares de permisos, por lo que se identificó como un área de mejora para que la secretaría establezca mecanismos de control, evaluación y seguimiento de las actividades de verificación, en el marco del Pp G002, que determine el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos establecidos en las concesiones, asignaciones y permisos por parte de los concesionarios, asignatarios y permisionarios. Además, la Dirección General no comprobó que supervisó el cumplimiento y observancia por parte de los Centros SICT de los criterios, lineamientos, procedimientos, y demás disposiciones administrativas que se emitan en materia de transporte ferroviario, multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias, por lo que se identificó un área de mejora para que la secretaría establezca mecanismos de control para garantizar que se supervisa el cumplimiento de lo establecido en la normativa que regula el transporte ferroviario, multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias en el marco del Pp G002.

Para 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal no realizó acciones en coordinación con los Centros SICT, debido a que fueron derogadas con base en el artículo

Segundo Transitorio del Decreto de creación de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario; sin embargo, se identificaron inconsistencias entre las atribuciones conferidas a la Agencia y a la Dirección General, ya que no se precisaron específicamente las atribuciones a las que se hace referencia, por lo que se determinó que, en materia de coordinación para la verificación, las atribuciones de la Agencia y de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal son complementarias, debido a que aun con la derogación de las atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal sobre la coordinación para el seguimiento de los programas de verificación, mantiene la atribución sobre la coordinación de acciones para la liberación del derecho de vía, y la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario de para la coordinación de los programas de verificación, por lo que cada unidad administrativa debió desarrollar las actividades que les correspondían.

En 2023, se observó que en materia de sanciones, las atribuciones de la Agencia y de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal son complementarias, debido a que aun con la derogación de las atribuciones de la Dirección General sobre la elaboración de apercibimientos, la imposición y la notificación de las sanciones, mantiene la atribución de proponerlas, y la Agencia de notificarlas, imponerlas, así como de suscribir las solicitudes de cobro, por lo que cada unidad administrativa debió desarrollar las actividades que les correspondían.

En 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal señaló que se registraron 1,254 accidentes ferroviarios e informó que no implementó mecanismos para contribuir a la actividad de realizar visitas de verificación y que no participó en la definición de los objetivos, metas e indicadores para medir los resultados del Pp G002, relacionados con la seguridad, calidad y cobertura nacional del transporte ferroviario, lo que mostró un área de mejora para que la dependencia implemente indicadores y actividades inherentes al Pp G002, que involucren a las áreas responsables de operar el programa, para evaluar las variables que requiere para contribuir al logro de sus objetivos estratégicos y garantizar la seguridad, calidad y cobertura nacional del transporte ferroviario. Además, de las 11 concesionarias y asignatarias que operan el transporte ferroviario mexicano, fueron dos empresas las que concentraron de manera significativa el transporte de mercancías con destino al comercio internacional, lo que demostró que la SICT debe modificar políticas y normas que regulan la operación de la red ferroviaria, a fin de promover el desarrollo del servicio ferroviario en condiciones que garanticen la libre competencia entre los concesionarios y asignatarios, y la eficiencia operativa en la prestación del servicio.

En 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal ejerció recursos presupuestarios por 156,273.8 mdp para la actividad institucional 006 “Ferrocarriles eficientes y competitivos”, en el marco del Pp G002, que representó una ampliación del 471.8% (128,942.1 mdp) respecto del presupuesto original de 27,331.7 mdp; al respecto, la SICT no registró la totalidad de las adecuaciones presupuestarias para acreditar el presupuesto modificado y ejercido, ni la diferencia identificada en sus Cuentas por Liquidar Certificadas que fueron emitidas para el ejercicio del presupuesto, por lo anterior, se determinó como área de mejora implementar mecanismos de control, a fin de mejorar el

manejo de información relevante y de calidad que contribuya al logro de metas y objetivos institucionales.

En conclusión, en 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, mediante el Pp G002, ejerció 156,273.8 miles de pesos en acciones orientadas a la verificación y supervisión del cumplimiento de las concesiones, asignaciones y permisos por los concesionarios, asignatarios y permisionarios en materia de transporte ferroviario, multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación la SICT acreditó la revisión y el análisis de la normativa que requiere modificarse, en específico la que regula la operación ferroviaria, así como la transferencia de las facultades en materia de sanciones de la DGDFM a la ARTF.

Las recomendaciones se orientan a que la SICT fortalezca las actividades de verificación para dictaminar el cumplimiento o incumplimiento de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones de transporte multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias; efectúe las actividades de supervisión que realiza para el cumplimiento y observancia por parte de los Centros SICT; se coordine con éstos para la liberación y regularización del derecho de vía; realice un análisis de las normas que regulan la operación de la red ferroviaria e identifique las áreas susceptibles de mejora que impidan la competencia efectiva entre los concesionarios y asignatarios, a fin de garantizar la libre competencia; la definición de metas e indicadores para evaluar la competitividad del servicio de transporte ferroviario, y la implementación de mecanismos de control para que los registros del presupuesto sean consistentes con lo reportado en la Cuenta Pública, a fin de garantizar que los servicios de transporte ferroviarios sean seguros, de calidad, competitivos y con cobertura nacional.

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 3, se determinó que se ratifica la observación, así como los hallazgos correspondientes, ya que si bien la entidad fiscalizada contó con formatos de trámite autorizados por la COFEMER para la autorización de transporte multimodal y el otorgamiento de permisos a prestadores de servicios ferroviarios, y mostró como avance de mejora los diagramas de flujo de los procesos para otorgar permisos para ejecutar maniobras y prestar servicios auxiliares en las estaciones ferroviarias, no estableció mecanismos de control y seguimiento de las actividades de verificación que realiza para dictaminar el cumplimiento o incumplimiento del total de las concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones de transporte multimodal y de servicio de maniobras en zonas federales terrestres ferroviarias que están registrados (diagnóstico, programa de trabajo, criterios de selección, metas y resultados).

En materia de supervisión, si bien informó que se emitió un Acuerdo Delegatorio de Facultades a los Jefes de Departamento de Transporte Ferroviario de cada Centro SICT para que sean los responsables de apoyar oportunamente las tareas de supervisión, verificación y notificación en el estado, no proporcionó el calendario de la programación para su publicación en el DOF.

En relación con la documentación e información remitida por la entidad fiscalizada para el resultado número 4, se determinó que se ratifica la observación, debido a que, si bien informó que utiliza el Manual de Procedimientos para la Liberación de Derecho de Vía de Carreteras Federales y una Guía Básica para proyectos ferroviarios, no acreditó los mecanismos de coordinación autorizados entre la DGDFM y los Centros SICT para realizar las acciones que se requieran para la liberación y la regularización del derecho de vía de las obras que resulten de los programas de construcción, modernización conservación y reconstrucción de vías ferroviarias.

En cuanto a la información proporcionada por la entidad fiscalizada para el resultado 5, se determinó que se atienden los hallazgos relacionados con las sanciones, como se precisa en los apartados correspondientes de este informe.

En relación con la información proporcionada para el resultado 6, se determinó que la observación se modifica, debido a que, si bien la SICT contó con indicadores para medir su

avance en materia de seguridad, calidad y cobertura nacional del transporte ferroviario mexicano, no comprobó lo correspondiente para medir la competencia. Con relación a la falta de competencia en el sector ferroviario, se determinó que la observación se mantiene, debido a que la SICT no analizó ni elaboró propuestas que promuevan la disminución de las brechas de competitividad entre las concesionarias que operan la red ferroviaria.

En cuanto a la información proporcionada por la entidad fiscalizada para el resultado 7, se determinó que se ratifica la observación, debido a que persiste la diferencia entre los registros internos y lo reportado en la Cuenta Pública 2023.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar en qué medida la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, 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 regulación, verificación, supervisión, coordinación y sanciones en el sistema ferroviario.
2. Constatar que, en 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal reguló el sistema ferroviario y multimodal mediante políticas o programas de regulación mediante el Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo".
3. Constatar que, en 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal verificó que los concesionarios, asignatarios, permisionarios y autorizados cumplieran con la normativa aplicable, y supervisó la operación del transporte ferroviario y multimodal.
4. Constatar que, en 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal de la SICT coordinó las acciones de carácter técnico para la preservación y liberación del derecho de vía en los proyectos de construcción de vías férreas con los Centros SICT; así como para evaluar la infraestructura ferroviaria y verificar la operación del sistema ferroviario.
5. Verificar que, en 2023, la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal emitió y dio seguimiento a los apercibimientos, sanciones y notificaciones ante el incumplimiento de los concesionarios, permisionarios y autorizados, de las irregularidades detectadas durante las labores de verificación y supervisión.
6. Evaluar en qué medida con la regulación, verificación, supervisión y coordinación en materia ferroviaria realizada en 2023 por la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, se contribuyó a mejorar y fortalecer el servicio público de transporte

ferroviario, a fin de que los usuarios dispongan de servicios de transporte seguros, de calidad y de cobertura nacional.

7. Verificar que, para 2023, la economía de los recursos públicos, asignados a la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal para la operación del Pp G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, 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 Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal 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, par. segundo y Título Tercero "Del Ejercicio del Gasto Público Federal", Capítulo I "Del Ejercicio", artículo 45.
2. 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", disposición general 9 "Normas generales, principios y elementos de control interno", norma general cuarta "Información y comunicación", numeral 13 y "usar información relevante y de calidad".
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal, local o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Capítulo VI "De las Atribuciones de las Unidades Administrativas", artículo 23, fracciones VIII, XV y XVII; Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Capítulo I "Disposiciones generales", artículo 1, párrafo segundo; 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.