



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Ente: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Área auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Oficio núm. UCAOP/208/
"Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata" /2019

Ing. Cedric Iván Escalante Sauri
Subsecretario de Infraestructura de la
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Avenida Insurgentes Sur número 1089,
Colonia Noche Buena, Alcaldía Benito Juárez,
Ciudad de México, C.P. 03720

Ciudad de México, 23 de enero de 2020

En relación con la orden de auditoría núm. UCAOP-AO-022-2019 del 28 de agosto de 2019, y de conformidad con los artículos 311, fracción V, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 44, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 19 de julio de 2017; ARTÍCULO TERCERO, numeral 21, del ACUERDO por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección, publicado en el DOF el 23 de octubre de 2017; se adjunta el informe de la auditoría practicada a la Subsecretaría de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

El objetivo de la auditoría fue constatar en la Subsecretaría de Infraestructura de la SCT, el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, en particular sobre la CONCESIÓN DEL TRAMO CARRETERO AUTOPISTA AMOZOC-PEROTE Y LIBRAMIENTO PEROTE.

Derivado del análisis a la información y documentación de la Concesión citada, se determinaron diversas irregularidades cuyos detalles se presentan en las 24 (veinticuatro) cédulas de observaciones adjuntas, con las recomendaciones correctivas y preventivas comentadas con los responsables de su instrumentación para ser atendidas. Los aspectos más relevantes de las mismas se citan a continuación:

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Ente: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Área auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- **Irregularidades en el procedimiento de licitación y adjudicación.**

- a) El proceso de Licitación mediante el cual se otorgó la concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener la carretera de altas especificaciones de jurisdicción federal Amozoc-Perote y el Libramiento de Perote, se realizó con fundamento en los artículos 6 y 7 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF), que sólo prevé el procedimiento licitatorio para el otorgamiento de concesiones y no para la adjudicación de trabajos de construcción, lo que se confirma con las Bases Generales de Concurso que contienen principalmente elementos relativos a la adjudicación de un proyecto de construcción.
- Al momento de convocarse la Licitación que involucró la construcción de la vía carretera Amozoc-Perote, la empresa Grupo Autopistas Nacionales, S.A. no era poseedora del Título de Concesión, por lo que debió realizarse el procedimiento licitatorio para la construcción de una obra pública, en términos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y no de una concesión para operar, explotar, conservar y mantener la carretera de altas especificaciones, por lo que no era aplicable la excepción señalada en el cuarto párrafo del artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) lo que no aseguró las mejores condiciones para el Estado.
- b) La Convocatoria para la Licitación, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) requirió a los interesados un capital contable mínimo distinto al establecido las Bases Generales de Concurso, con una reducción de 10,000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 M.N.), Situación que no se hizo del conocimiento a los interesados por medio del DOF y mediante los periódicos en que fue publicada la convocatoria.
- c) Las Bases Generales de Concurso, en la parte relativa a la construcción de la obra, no vinculó la ley específica de la materia como lo es la LOPSRM, y su Reglamento, que regulan los requisitos que debían cumplir los licitantes, al omitir establecer en su contenido lo relativo a: No indicar en días naturales el plazo de ejecución para llevar a cabo las obras; Restringir la participación de las personas que hayan realizado trabajos relacionados con cualquier otro documento distinto a las Bases Generales de Concurso y en general al desarrollo del proyecto de la obra; La presentación de formatos distintos a los proporcionados; La solicitud a los licitantes de incluir copia del recibo de las Bases, ya que en caso contrario no sería admitida su participación; así como, Criterios claros y detallados, para determinar la solvencia de las propuestas.
- d) No se incluyó en la Convocatoria y Bases Generales de Concurso, la Segunda Visita al Sitio de la Obra, asimismo, no se tiene evidencia de la notificación de su celebración a los licitantes. Destacando que uno de los asistentes a la visita, fue un representante de la empresa Obrascon Huarte Lain, S.A. (OHL), no obstante que no era licitante y que terminó siendo el socio mayoritario de la concesionaria ganadora.

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Ente: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Área auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

- e) La Primera Junta de Información se realizó con antelación a la primera visita al sitio de los trabajos, debiendo llevarse a cabo posterior al acto mencionado, sin ajustarse a las Bases Generales de Concurso.
- f) En la evaluación de las propuestas de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), no se detectó su indebida constitución, ya que, de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles (LCSM), estaba obligada a exhibir en efectivo, cuando menos el 20% del valor de cada acción pagadera en numerario, y sólo se acreditó el pago de \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) equivalente al 0.02% del capital social suscrito, omitiendo exhibir en dinero en efectivo \$47950,000.00 (cuarenta y un millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.)
- g) .Para la celebración y emisión del Fallo se presentaron entre otras, las siguientes irregularidades:
- Se consideraron incisos y/o documentos que no se establecieron como parte de las Bases Generales de Concurso.
 - Se omitieron documentos con respecto a las Bases para la evaluación de las propuestas técnica y económica financiera.
 - Se omitió establecer lo referente a la presentación de garantías del Título de Concesión; la fecha de inicio de los trabajos y el plazo de ejecución de estos.
- **Diferencia entre el formato del Título de Concesión publicado en las Bases Generales de Concurso y el formalizado el 24 de noviembre de 2003 con Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).**

De la revisión y análisis al formato original dado a conocer durante la Licitación Pública Internacional núm. SCT-SI-UAC-CONCES/CAP-01-03 y el Título de Concesión suscrito el 24 de noviembre de 2003, se observaron diferencias relativas a: la modificación en la fecha de entrega del certificado de inicio de construcción (del 15 de agosto del 2003 al 23 de febrero de 2004) y en la terminación de los trabajos de construcción (del 15 de octubre de 2004 al 14 de noviembre de 2005); la disminución en la aportación al capital de riesgo por \$5,000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 M.N.), a cargo de GANA; la ampliación al plazo de ejecución de la obra en 203 días naturales; la modificación a los requisitos para la incorporación de nuevos accionistas; la eliminación del compromiso de aportación subordinada; la incorporación al procedimiento para llevar a cabo las negociaciones tendientes a restituir el equilibrio económico; la modificación al plazo para constituir el comité de expertos; entre otras modificaciones importantes y que cambiaron sustancialmente las condiciones; lo que pudiera constituir la simulación del proceso licitatorio en beneficio de la Concesionaria.

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Ente: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Área auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

• **La Secretaría no proporcionó la siguiente evidencia documental:**

- ❖ El Registro Federal de Causantes;
- ❖ El acuse de recibo del dictamen y manifestación de impacto ambiental;
- **Indebida autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) relativo a:**
 1. Modificación a la tenencia accionaria;
 2. Plazo para la incorporación de nuevos accionistas y al porcentaje de participación;
 3. Sustitución de Accionistas y
 4. Movimientos en el capital social de la empresa GANA.
- **Indebida autorización de las modificaciones al acta constitutiva de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).**

La SCT autorizó a GANA para realizar las modificaciones a su acta constitutiva, lo cual fue indebido, ya que el inicio de operación de la vía concesionada se dio el 16 de noviembre del 2010, por lo que conforme a las Bases Generales de Concurso y al Título de Concesión, los estatutos de GANA no debían modificarse hasta después del 15 de noviembre de 2013

• **Dictamen del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos sin contar con las facultades para hacerlo respecto al equilibrio económico de la Concesión.**

La opinión del Jurídico de SCT tuvo alcances respecto de la restitución del equilibrio económico, lo cual no le permitían pronunciarse sobre cuestiones técnicas y financieras; temas que son competencia de la Dirección General de Desarrollo Carretero.

• **Primera Modificación indebida por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) al Título de Concesión, relativa a la condición Vigésima Sexta, "ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA".**

Los argumentos expuestos por GANA en sus escritos del 26 de enero y 9 de agosto de 2005 y los motivos por los que la SCT autorizó la suscripción de la primera modificación al Título de Concesión del 14 de septiembre de 2005, no se ajustan a ninguno de los supuestos antes descritos de la condición TRIGÉSIMA SEXTA del Título de Concesión.

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Ente: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Área auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

- **Indebida autorización de la SCT a la proyección para restituir el equilibrio económico de la Concesión, al considerar ingresos por el aforo y tráfico del Libramiento de Perote; ya que la inversión adicional solo fue ejecutada en la carretera Amozoc-Perote y no en dicho libramiento.**

La segunda modificación al Título de Concesión, se enfocó a la proyección para restituir el equilibrio económico de la Concesión, considerando datos de la Vía Concesionada Amozoc-Perote y del Libramiento Perote, siendo que en el Libramiento no se realizó ninguna "Obra Complementaria" y el dictamen emitido por Grupo Promotor Aries, S.A. de C.V., no muestra el impacto económico de los recursos de inversión adicional para el Libramiento, por lo que la proyección realizada sólo debió incluir la "Obra Complementaria" realizada en la Vía Amozoc-Perote.

- **Formalización de la Segunda Modificación del Título de Concesión a Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), sin contar con el dictamen jurídico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).**

La segunda modificación al Título de Concesión fue suscrita el 20 de mayo de 2016, sin contar con el dictamen jurídico, ya que el 30 de mayo de 2016, el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT autorizó el citado dictamen y fue remitido el 31 de mayo del mismo año al Director General de Desarrollo Carretero.

- **Penas convencionales no aplicadas por incumplimientos contractuales.**

La fecha establecida para la conclusión de los trabajos fue para el 14 de noviembre de 2005; no obstante, éstos fueron terminados el 8 de julio de 2010, con un atraso de 1716 días, sin que la SCT aplicara sanciones económicas por **\$72'195,552.00** (Setenta y dos millones ciento noventa y cinco mil quinientos cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.), ocasionando un presunto perjuicio al Patrimonio de la Federación, sin considerar actualizaciones y recargos.

- **Irregularidades en el proceso de revocación del Título de la Concesión por incumplimientos reiterados de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).**

La SCT determinó no continuar con el procedimiento instaurado en contra de GANA, por lo que procedió a cerrar el expediente al reconocer y considerar que no son reiterados, ni graves los incumplimientos consistentes en que la Aportación del Capital de Riesgo no se efectuó el 23 de febrero de 2004, y no ameritan causal que motive la revocación del Título de Concesión.

- **Demanda de Juicio Arbitral por falta de atención reiterada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a las solicitudes de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. de C.V. (GANA) para integrar el Comité de Expertos.**

Ante las omisiones para responder las múltiples solicitudes relativas a los sobrecostos de acero, petróleo y sus derivados, el 24 de agosto de 2010, GANA solicitó la instalación del Comité de Expertos previsto en la condición CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA del Título de Concesión, y al no

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Ente: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Área auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

obtener respuesta por parte de la SCT, promovió demanda de juicio arbitral.

- **Falta de formalidad jurídica en la contestación a la demanda y contratación de servicios profesionales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para la contestación de la demanda arbitral, sin soporte documental, ni del costo de los mismos.**

El servidor público que suscribe la contestación a la demanda no indica el cargo que representa y de quien se sabe, es Director de Asuntos Jurídicos y Legales de la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) de la SCT; de acuerdo a la normatividad de la Secretaría no cuenta con facultades para contestar demandas; no se cuenta con evidencia documental que acredite la contratación, costo, y el trabajo que realizaron durante el desarrollo del proceso de arbitraje los despachos contratados por la SCT.

- **Incumplimientos de la concesionaria al Título de Concesión expuestos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la contestación a la demanda de Arbitraje.**

En el Laudo Arbitral de fecha 18 de abril de 2013, se menciona el reconocimiento por parte de la SCT de que GANA, tenía incumplimientos al Título de Concesión desde el año 2004, no obstante, la SCT permitió continuar con las actividades del Título de Concesión sin haber iniciado el procedimiento de rescisión correspondiente.

- **Posible erogación de recursos adicionales con motivo de la atención a la demanda de juicio arbitral, por concepto de pago de honorarios al Tribunal de Arbitraje, renta de instalaciones, de audio y video.**

En el Laudo Arbitral, se condenó a la SCT, a pagar a GANA, la cantidad de \$2'420,620.00, por concepto de honorarios del tribunal, renta de salas, grabación y transcripción de audiencias, lo que pudiera constituir una erogación de gastos adicionales innecesarios, debido a que la SCT, no atendió los requerimientos de GANA para integrar el Comité de Expertos para evitar la demanda de arbitraje.

Del Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA)

- **Incumplimiento al plazo para la exhibición de acciones contenido en el acta constitutiva de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).**

En la cláusula sexta del acta constitutiva de GANA, de fecha 26 de septiembre de 2003, se estableció un plazo no mayor de 5 años para que las acciones no pagadas fueran cubiertas por cada accionista, plazo que vence el 26 de septiembre de 2008, no obstante previo al vencimiento, en el acta de asamblea general extraordinaria de accionistas de GANA del 14 de octubre de 2005, se aprobó la disminución en el capital social por 209,950 acciones pagadoras que equivalen a \$209,950,000.00 (doscientos nueve millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), correspondientes al capital no exhibido de la Concesionaria.

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Ente: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Área auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

- **Recurrencia de accionistas en las empresas que integran Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).**

De la revisión a las actas constitutivas de los accionistas de GANA y sus modificaciones, se observó que existen siete accionistas, representantes legales o administradores únicos que tuvieron participación en al menos dos de las empresas que integraron el consorcio, por lo que existió simulación de actos y colusión entre empresas y socios para presentar su propuesta.

- **Subcontratación de trabajos por parte de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) para la ejecución de la obra, sin autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).**

Para garantizar la terminación de las obras descritas en el Título de Concesión, GANA presentó 19 pólizas relativas a la subcontratación de 15 empresas para la realización de diversos trabajos de la Vía Concesionada, de las cuales 4 empresas pertenecían a GANA, sin que se cuente con evidencia que demuestre en que consistieron los trabajos de cada empresa ejecutaría, la autorización por parte de la SCT y que se haya hecho de conocimiento al Fideicomiso de Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago núm. 392, los contratos principales que se celebraron con terceros.

- **Incumplimiento de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) respecto al porcentaje de la fianza establecida en la condición Trigésima Segunda del Título de Concesión y fianzas expedidas a favor de persona moral distinta de la Concesionaria.**

GANA debía presentar una fianza equivalente al 17% del costo total de la obra; sin embargo, presentó una fianza equivalente al 2.8% y el porcentaje restante, que representa el 14.2% fue cubierto por las 15 empresas subcontratadas. Adicionalmente, se detectó que fueron expedidas erróneamente a nombre de la persona moral denominada Grupo Autopistas Nacionales de México, S.A." y a favor del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) debiendo ser a Grupo Autopistas Nacionales, S.A., (GANA), empresa a la que se le adjudicó del Título de Concesión y a favor de la Tesorería de la Federación.

- **Obtención extemporánea del crédito por parte de GANA, para la construcción de las obras.**

En el Título de Concesión, se estableció que GANA debía obtener un crédito por **\$200,000,000.00** (Doscientos millones de pesos 00/100 M.N.), para la construcción de las obras dentro de un plazo máximo de 150 días contados a partir de la fecha en que se emitió el fallo de la licitación, por lo que tenía hasta el 29 de marzo de 2004, para exhibir las cartas de crédito; sin embargo, fue hasta el 15 de septiembre de 2005 que celebró un contrato de apertura de crédito simple con la empresa Obrascón Huarte Lain, S.A. (OHL), 527 días naturales posteriores a la fecha límite establecida.

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Ente: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Área auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

• **Incumplimiento al Programa de Obra por parte de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).**

Los trabajos debieron de iniciarse el 23 de febrero de 2004 y terminarlos el 14 de noviembre de 2005; sin embargo, fueron concluidos hasta el 8 de julio de 2010, con un atraso de 1716 días.

• **Improcedente terminación anticipada del contrato entre Fabricación y Colocación de Pavimentos, S.A de C.V., (FACOPSA) y Cemex Concretos, S.A. de C.V., de conformidad con el plazo establecido en el artículo 141 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), referente a las aportaciones en especie.**

El 12 de agosto de 2004, GANA autorizó a FACOPSA, el pago en especie por un monto de \$290'000,000.00 (Doscientos noventa millones de pesos 00/100M.N.), por diversos productos que serían suministrados por la empresa CEMEX Concretos, S.A. de C.V.; durante la celebración de la asamblea general extraordinaria del 14 de octubre de 2005, se aprobó la terminación anticipada de dicho contrato, incumpliendo con el plazo señalado por la LGSM para las aportaciones en especie.

OTROS:

Fiduciario:

• **Posible conflicto de intereses de Banco Invex, S.A., como Fiduciario en el Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago 392 (Fideicomiso 392), y como accionista de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), con la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).**

El 19 de noviembre de 2003, Banco Invex S.A., suscribió con calidad de fiduciario el Fideicomiso 392, que administraba la totalidad de los recursos e ingresos de la Concesión y en el que GANA es Fideicomisaria; los días 23 de julio de 2004, 8 de septiembre de 2005 (Modificación a la condición Vigésima Sexta del Título de Concesión, la fecha real de la Modificación fue el 14 de septiembre de 2005), y 18 de junio de 2009, la SCT aprobó que Banco Invex, S.A., se convirtiera en accionista de GANA, con la trasmisión de acciones que le hizo Fabricación y Colocación de Pavimentos, S.A. de C.V. (FACOPSA).

Lo anterior, contraviene lo establecido en el artículo 382 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC) que establece que es nulo el fideicomiso que se constituye a favor del fiduciario, salvo que el fideicomiso tenga por fin servir como instrumentos de pago de obligaciones incumplidas y que en el caso de créditos otorgados por la propia institución para la realización de actividades empresariales, las partes deberán convenir los términos y condiciones para dirimir posibles conflictos de intereses.

• **Para la reactivación del proyecto carretero Amozoc-Perote, la SCT no proporcionó el dictamen jurídico independiente.**

Dentro de la tercera sesión del Comité Técnico del FINFRA del 18 de agosto de 2005, se acordó la conveniencia de que Banco Invex, S.A., en su

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Ente: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Área auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

calidad de fiduciario contratara a un despacho con experiencia en infraestructura carretera y del nuevo esquema de concesiones de autopistas de cuota del FINFRA, para la elaboración del dictamen jurídico independiente, del cual no se cuenta con evidencia que acredite su contratación.

Por lo anterior, agradeceré gire las instrucciones que considere pertinentes a fin de implementar las medidas correctivas y preventivas conforme a los términos establecidos en las cédulas de observaciones correspondientes, mismas que deberán ser solventadas en un plazo de 45 (cuarenta y cinco) días hábiles posteriores a su firma, de conformidad con lo establecido en el artículo 311, fracción VI, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y ARTICULO TERCERO, numeral 23, del ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establecen las Disposiciones Generales para la realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección, publicado en el DOF el 23 de octubre de 2017, plazo que será improrrogable.

Adicionalmente, comunico a Usted que, a partir de la fecha comprometida para su atención, y con base en el artículo 44, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, realizaremos el seguimiento a las acciones emprendidas por el área para atender en tiempo y forma las recomendaciones planteadas en las cédulas de observación.

ATENTAMENTE

EL TITULAR DE LA UNIDAD

C.P. EDUARDO GURZA CURIEL

c.c.p. Lic. Roberto Salcedo Aquino. - Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública, SFP. - Para su conocimiento.
C.P. Jorge Pedro Castolo Domínguez.- Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- Para su conocimiento.
Ing. Mauricio Aldana Barrera.- Director de Auditoría a Obra Pública, SFP.- Para su conocimiento.
EGC/MAB/ECHM/YOG



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública (UCAOP)

Carátula de identificación

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Auditoría número: **UCAOP-AO-022-2019**

Título de concesión: **"Concesión del tramo carretero autopista Amozoc Perote y libramiento Perote"**



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

INFORME DE RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

UCAOP-AO-022-2019

I.	Alcance	3
II.	Objetivo	4
III.	Áreas o unidades revisadas	4
IV.	Antecedentes del programa auditado	5
V.	Resultados	6
VI.	Observaciones correctivas y preventivas	21
VII.	Predictamen u opinión del auditor	28



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

I. Alcance

Verificar que el proceso de adjudicación derivado de la Licitación Pública Internacional número SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01-03 para el otorgamiento del Título de Concesión, sus modificaciones y cumplimiento para construir, operar, explotar, conservar y mantener la carretera de altas especificaciones de jurisdicción federal de 104.9 km. por un plazo de 30 (treinta) años; y para operar, explotar, conservar y mantener el Libramiento de Perote, con una longitud de 17.6 Kms., por un plazo de 20 (veinte) años, se hubiese efectuado en apego al marco normativo aplicable en la materia, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones, en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes en sus distintas etapas.

La revisión se realizó con fundamento en el ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección, con apoyo en las Normas Generales de Auditoría Pública y la Guía General de Auditoría Pública y demás procedimientos que se juzgaron pertinentes para cada caso y, de manera selectiva, se realizaron pruebas sobre documentación, registros y otros controles afines.

*Título de Concesión y Objeto	Plazo de construcción	Integración costo de la obra	Importe
<p>Título de Concesión otorgado el 24 de noviembre de 2003.</p> <p>Objeto: Construir, operar, explorar, conservar y mantener la Vía Concesionada del entronque Amozoc III – Perote III y el Libramiento de Perote y establecer las condiciones para que dichas actividades se lleven a cabo.</p> <p>* El título de concesión se ha modificado 2 veces: la 1ra. el 14 de septiembre de 2005 y la 2da. el 20 de mayo de 2016.</p>	<p>Del: 23-feb-2004 Al: 14-nov-2005.</p>	<p>Costo de la obra inicial propuesta por la Concesionaria ganadora.</p> <p>Aportación inicial a cargo del Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA).</p> <p>"Capital de riesgo" a cargo de la Concesionaria ganadora.</p>	<p>\$1'789,528,281.57 (1)</p> <p>\$1'031,530,000.00 (2)</p> <p>\$625,581,281.57 (3)</p>

Fuente: Varias fuentes. (1) Fallo de la licitación del proceso licitatorio internacional; (2) Acta del evento de emisión del Dictamen Técnico y apertura de Propuestas Económicas del 14 de octubre de 2003; y (3) condición QUINTA.- CAPITAL DE RIESGO A CARGO DE LA CONCESIONARIA del TÍTULO DE CONCESIÓN del 24 de noviembre de 2003.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

II. Objetivo

Revisar en la Subsecretaría de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, en particular la "CONCESIÓN DEL TRAMO CARRETERO AUTOPISTA AMOZOC-PEROTE Y LIBRAMIENTO PEROTE".

III. Áreas o unidades revisadas

Dependencia: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Unidad auditada: Subsecretaría de Infraestructura.

En 1982 con las modificaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desaparece la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y las funciones de infraestructura y de construcción y mantenimiento de la red nacional de caminos, a cargo de la Dirección General de Conservación de Obras Públicas, se transfieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En 1988, la Secretaría de Programación y Presupuesto dictaminó la estructura orgánica básica de la SCT, que implicó la redistribución de funciones y transformó a la Dirección General de Conservación de Obras Públicas en Dirección General de Construcción y Conservación de Obra Pública.

El 19 de marzo de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el nuevo Reglamento Interior de la SCT, con lo cual la Dirección General de Conservación de Carreteras sustituye a la Dirección General de Construcción y Conservación de Obra Pública.

El 29 de octubre de 1996, se reformó el Reglamento Interior de la SCT y como resultado de los cambios estructurales al esquema básico de la dependencia, en noviembre de ese mismo año, se incorpora la Unidad de Autopistas de Cuota (UAC), la cual venía operando desde 1994 como grupo especializado para atender la supervisión y seguimiento de los esquemas de financiamiento y operación de las autopistas.

El 21 de noviembre de 2005, se publicó en el DOF el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SCT, se deroga el artículo 32 Bis y se adiciona el 17 Bis, cambiando el nombre de la Unidad de Autopistas de Cuota a Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC), asimismo, el 29 de noviembre se publicó en el DOF, el Acuerdo de adscripción de las unidades administrativas a las que se refiere el Reglamento Interior de la SCT, en específico en la fracción II del artículo único que señala a la Dirección General Desarrollo Carretero, como parte de la Subsecretaría de Infraestructura de la SCT.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

IV. Antecedentes del programa auditado

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, señaló una oferta competitiva de servicios de comunicaciones y transportes como un elemento imprescindible para apoyar la competitividad general de la economía, asegurando la modernización y expansión de la infraestructura, así como en la calidad de la prestación de los servicios de comunicaciones y transportes, por lo que era fundamental buscar esquemas alternativos de financiamiento que permitieran allegarse de los recursos necesarios para estos fines.

Por ello, se propuso la promoción con el sector privado de la construcción de una red de carreteras con alta capacidad para accesos a corredores industriales y de abasto, así como la implementación de un buen servicio de mantenimiento a la infraestructura.

Por su parte, el Programa de Comunicaciones y Transportes 2001-2006 estableció como prioridades, en materia de infraestructura y transporte carretero; la conservación, construcción, ampliación y modernización de la red de carreteras federales, el impulso a la construcción de autopistas de cuota y los caminos alimentadores y rurales, introduciendo nuevos esquemas de administración, operación y cobro de peajes para expandir la red mediante la ejecución de nuevos proyectos basados en esquemas financieros; en los que participe el sector privado y de sanear definitivamente las finanzas del sistema.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), para hacer posible el desarrollo de los proyectos, diseñó y desarrolló el nuevo "Esquema de Concesionamiento de Autopistas de Cuota", que describe las premisas, elementos y acciones que permitan a estos proyectos realizarse con la participación conjunta de los sectores público y privado, dentro del cual se incluyó la construcción de la Vía Concesionada como parte del corredor del altiplano, por lo que su puesta en operación beneficiara la comunicación y el transporte de la zona.

Por lo anterior, en términos del artículo 7 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPyAF), el 16 de enero de 2003, la SCT publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la convocatoria para la licitación pública número SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01/03; para "Construir, Operar, Explotar, Conservar y Mantener la Carretera de Altas Especificaciones de Jurisdicción Federal de 104.9 Km. de longitud, con origen en el tronque Amozoc III, ubicado en el Km. 137+455 de la Autopista de Cuota México-Orizaba y con terminación en el Entronque Perote III, localizado en el Km. 104+971 de la Carretera Federal Amozoc Perote, en los Estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz, por un plazo de 30 (treinta) años; y para Operar, Explotar, Conservar y Mantener el Libramiento de Perote, con un longitud de 17.6 km., con origen en el Km. 94+000 de la Carretera Federal Acatzingo-Zacatepec-Perote-Jalapa y terminación en el Km. III+581 de la misma carretera, en el Estado de Veracruz, por un plazo de 20 (veinte) años.

El Título de Concesión se otorgó el 24 de noviembre de 2003, al consorcio denominado Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), integrada por las empresas Fabricación y Colocación de Pavimentos, S.A. de C.V.; FASTEC, S.A. de C.V.; ROSTEC de México, S.A. de C.V.; Grupo Minero Industrial Mexicano, S. de R.L. de C.V.; GRUMIMEX, S.A. de C.V.; Conservación y Señalamiento Vial, S.A. de C.V. y Acuícola del Desierto, S.A. de C.V.; con un importe de aportación inicial por \$1,031,530,000.00, sin solicitar Compromiso de Aportación Subordinada; y con un costo total de obra por \$1789,528,281.57.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Los trabajos de construcción de la Vía Concesionada se tenían programados para iniciar el 23 de febrero de 2004.

La primera modificación al Título de Concesión se realizó el 14 de septiembre de 2005, a la condición Vigésima Sexta (Tercer Párrafo), para permitirle a la Concesionaria la incorporación de un nuevo accionista (OHL Concesiones México, S.A. de C.V.) a fin de estar en posibilidad de financiar el proyecto y obtener el crédito para su viabilidad.

La segunda modificación al Título de Concesión se realizó el 20 de mayo de 2016, a las condiciones Décima Tercera.- Operación de la Vía Concesionada y del Libramiento Perote (Tercer Párrafo); y Cuadragésima Tercera.- Prorroga de la Concesión, a fin de que la Concesionaria recuperara la estabilidad económica del proyecto.

La terminación de la construcción de la Vía Carretera se dio el 28 de junio de 2010 (4 años 7 meses después de la fecha establecida).

La autorización para inicio de operación de la Vía Concesionada se dio en las fechas siguientes:

- El 16 de enero de 2007 para el tramo carretero Amozoc-Cuapiaxtla.
- El 17 de abril de 2008 para el tramo carretero tres.
- El 24 de octubre 2008 para el tramo carretero dos.
- El 16 de noviembre 2010, se dio la liberación total de la vía concesionada.

V. Resultados

Del análisis y revisión a la documentación del Título de Concesión proporcionada por la Subsecretaría de Infraestructura, se determinaron las 24 observaciones siguientes:

1. Irregularidades en el procedimiento de licitación y adjudicación.

I.- Falta de consideración de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para realizar el procedimiento de Licitación.

El proceso de Licitación Pública Internacional núm. SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01-03, mediante el cual se otorgó la concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener la carretera de altas especificaciones de jurisdicción federal Amozoc-Perote y el Libramiento de Perote, se realizó con fundamento en los artículos 6 y 7 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF).

De la revisión a la documentación e información proporcionada por la SCT, se evidencia que las Bases Generales de Concurso contienen principalmente elementos relativos a la adjudicación de un proyecto de construcción.

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

No obstante, en el acta de fallo de la licitación referida se indica en el segundo párrafo de la página tres, que "... conforme a los criterios de evaluación establecidos en la Base 2.18 de las Bases Generales de Concurso, declara Licitante Ganador de la Licitación al Consorcio Integrado por las empresas **Fabricación y Colocación de Pavimentos, S.A. de C.V.; FASTEC, S.A. de C.V.; ROSTEC de México, S.A. de C.V.; Grupo Minero Industrial Mexicano, S. de R.L. de C.V.; GRUMIMEX, S.A. de C.V.; Conservación y Señalamiento Vial, S.A. de C.V., y Acuícola del Desierto, S.A. de C.V. y adjudica el Título de Concesión a favor de la empresa Grupo Autopistas Nacionales, S.A., en su calidad de Empresa Concesionaria". (sic)**

Es importante considerar que en el numeral 1.3 de los "Aspectos Económicos y Financieros" de las Bases Generales de Concurso, se estableció el procedimiento para la disposición de la aportación inicial (recursos federales, Anexo 11 del Título de Concesión), lo que se ve reflejado en el estado de cuenta del Fideicomiso a cargo del Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago núm. 392, por un monto de \$1716,748,922.56 (un mil ciento dieciséis millones setecientos cuarenta y ocho mil novecientos veintidós pesos 56/100. M.N.); por lo que la realización de los trabajos de construcción contó con aportación de recursos federales y del particular concesionado.

Adicionalmente, destaca lo siguiente:

- La LCPAF, sólo prevé el procedimiento Licitatorio para el otorgamiento de concesiones y no para la adjudicación de trabajos de construcción, como fue el caso de esta licitación, en contravención de los artículos 6 y 7 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.
- Al momento de convocarse la Licitación Pública Internacional que involucra la construcción de la vía carretera Amozoc-Perote, Grupo Autopistas Nacionales, S.A. no era poseedora del Título de Concesión, por lo que debió realizarse el procedimiento licitatorio para la construcción de una obra pública, en términos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y no de una concesión para operar, explotar, conservar y mantener la carretera de altas especificaciones.

Se concluye que no era aplicable la excepción señalada en el cuarto párrafo del artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), que a la letra indica: "*No estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley, las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados, en los términos de la legislación aplicable, cuando éstos las lleven a cabo*".

El procedimiento licitatorio realizado por la SCT, para adjudicar los trabajos de construcción de la vía carretera debió considerar el procedimiento de contratación establecido en la LOPSRM, para asegurar las mejores condiciones para el Estado.

Esto se refuerza con lo establecido en la tesis aislada 180926. P. XXXIV/2004. Plenums. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, agosto de 2004, Pág. 10. "CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO".

"El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su décimo párrafo, establece que el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos, así como la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, y que las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de dichos servicios y la utilización social de los bienes en uso o explotación. El Estado en su calidad de concesionante y los particulares como concesionarios, deberán sujetarse a las leyes que regulan el servicio público o los bienes concesionados, proporcionando el marco de los derechos, obligaciones, límites y alcances de las partes en una concesión;..."



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

II.- Modificaciones de la Convocatoria con respecto a las Bases.

La Unidad de Autopistas de Cuota de la SCT publicó el 16 de enero de 2003 la Convocatoria en el DOF, en la que se requirió a los interesados un capital contable mínimo de \$350'000,000.00 (trescientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.) sin IVA, el cual, difiere al capital contable establecido en el inciso 2.11.5 de las Bases Generales de Concurso, por \$340'000,000.00 (trescientos cuarenta millones de pesos 00/100 M.N.) sin IVA. Situación que no se hizo del conocimiento a los interesados por medio del DOF y mediante los periódicos en que fue publicada la convocatoria.

En contravención de los artículos 31, fracción VIII; 32, 35 y 38, párrafos primero, segundo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 19, fracción I, de su Reglamento.

III.- De las Bases Generales de Concurso.

La Unidad de Autopistas de Cuota de la SCT, al emitir las Bases Generales de Concurso, en la parte relativa a la construcción de la obra, no vinculó la ley específica de la materia que regula los requisitos para la emisión de las Bases Generales de Concurso en los procesos de construcción de obras públicas, toda vez que no incluyó lo contenido en los artículos 31, fracción VIII; 32, fracción VIII; 33, fracción XV; 35, párrafo primero, fracción I y II; 38, párrafos primero, segundo y último; y 51, fracciones VII y VIII, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y 19, fracción I, del Reglamento de la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas, al omitir establecer en su contenido lo relativo a:

- a. Los días naturales el plazo de ejecución para llevar a cabo las obras.
- b. Restringir la participación de las personas que hayan realizado trabajos relacionados con cualquier otro documento distinto a las Bases Generales de Concurso y en general al desarrollo del proyecto de la obra.
- c. Que la presentación de formatos distintos a los proporcionados, deberían cumplir con cada uno de los elementos requeridos por la convocante.
- d. Copia del recibo de la compra de las Bases Generales de Concurso ya que, en caso contrario, no sería admitida la participación del licitante.
- e. Criterios claros y detallados, para determinar la solvencia de las propuestas.

IV.- De la segunda visita al sitio de la obra.

Mediante el acta del 20 de marzo de 2003, se hizo constar que se realizó una segunda visita al sitio en la que asistieron representantes de la SCT y de las empresas: Cooperación y Conservación de Autopistas Concesionadas, S.A. de C.V.; CAABSA Constructora, S.A. de C.V.; Obrascon Huarte Lain, S.A. (OHL); Compañía Contratista Nacional, S.A. de C.V.; Gutsa Inmobiliaria, S.A. de C.V.; Tradeco Infraestructura, S.A. de C.V.; Corporación Nacional de Construcciones, S.A. de C.V.; Fabricación y Colocación de Pavimento, S.A. de C.V.; Grupo Mexicano de Desarrollo S.A., y Omega Construcciones Industriales, S.A. de C.V., efectuada los días 18, 19 y 20 de marzo de 2003; la cual no estaba considerada dentro de las Bases Generales de Concurso ni fue informada a los licitantes, contraviniendo lo establecido en el artículo 22, párrafo primero y tercero, del Reglamento de la LOPSRM, y del punto 2.8. de dichas Bases.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Al respecto, uno de los asistentes a la visita realizada los días 18, 19 y 20 de marzo de 2003 fue un representante de OHL, no obstante que no era licitante y, como se señala en las cédulas de observaciones 12, 15 y 16, terminó siendo el socio mayoritario de la concesionaria ganadora.

V.- De las juntas de información y de los documentos denominados "nota aclaratoria".

La Primera Junta de Información del 12 de febrero de 2003, se realizó con antelación a la primera visita al sitio de los trabajos, del 04 de marzo de 2003, debiendo llevarse a cabo posterior al acto mencionado, sin ajustarse a lo indicado en el punto 2.5 de las Bases Generales de Concurso.

VI.- Irregularidades en la evaluación realizada a la propuesta presentada por GANA.

La convocante evaluaría las proposiciones en términos de los puntos 2.18 y 2.21 las Bases Generales de Concurso; no obstante, de la revisión realizada a la evaluación de la propuesta presentada por GANA, a quien se le adjudicó el Título de Concesión, se observa que se presentaron incumplimientos en su propuesta, conforme a lo solicitado en las Bases Generales de Concurso, lo que se detalla en el anexo 1 de la presente cédula, entre las que se encuentra la indebida constitución de GANA, de acuerdo a lo siguiente:

Los incisos 2.22.1 y 2.22.6 de las Bases Generales de Concurso, indican que la sociedad que se constituyera para fungir como Concesionaria, se sujetaría a la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM); y el capital social mínimo, sin derecho a retiro, debía ser equivalente por lo menos al 10% del monto de inversión total propuesto para la construcción del Proyecto, el cual podrá ser suscrito y pagado, en los términos que establecen las leyes aplicables.

De acuerdo con los artículos 1, fracción I, 87, 88, y 89, fracción III, de la LGSM, para constituir una sociedad anónima se requiere que se exhiba en dinero en efectivo, cuando menos el 20% del valor de cada acción pagadera en numerario, lo que GANA incumplió, ya que su capital social suscrito ascendió a \$210'000,000.00 (doscientos diez millones de pesos 00/100 M.N.), por lo tanto, de los \$42'000,000.00 (cuarenta y dos millones de pesos 00/100 M.N.) que GANA estaba obligado a exhibir al momento de su constitución, solamente se pagaron \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) equivalente al 0.02% del capital social suscrito, omitiendo exhibir en dinero en efectivo \$41'950,000.00 (cuarenta y un millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), incumpliendo lo establecido en la LGSM.

VII.- Acto de Fallo.

La Unidad de Autopistas de Cuota de la SCT emitió el fallo respectivo, en el que se observan las irregularidades siguientes:

- a. Se consideraron incisos y/o documentos que no se establecieron como parte de las Bases Generales de Concurso y sus apartados, en los temas: "Relación de subcontratación para operación" de los Aspectos Técnicos; "Presupuesto de operación del proyecto", "Análisis de rutas de origen-destino", "Asignación de tránsito", "Pronóstico de crecimiento de tránsito", y "Operación del proyecto incluyendo montos" de los Aspectos Económicos-Financieros.
- b. En la parte económica de las propuestas, no se consideró lo establecido en el apartado II "Aspectos Económicos-Financieros", que indica en su numeral 1 "Información económica y financiera requerida con la propuesta económica".
- c. Para la Evaluación Económica con respecto al "Análisis Financiero del Proyecto", se indicó en el fallo que se verificaría el cumplimiento de lo



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

establecido en los Subincisos 1.2.2.1 al 1.2.2.7 del apartado II "Aspectos Económicos-Financieros" de las Bases Generales de Concurso, lo que se contrapone a lo establecido en la nota aclaratoria número 3 del 19 de septiembre de 2003, emitida por la SCT, en la que se realizaron precisiones y modificaciones a las Bases Generales de Concurso, que indicó en su numeral 15: "Se suprimen los Subincisos 1.2.2.1 y 1.2.2.3..."

d. Se omitió establecer en el fallo la forma, lugar y plazo para la presentación de las garantías derivadas del Título de Concesión; asimismo, indicar la fecha de inicio de los trabajos y el plazo de ejecución de los mismos, en contravención de lo establecido en el artículo 39, fracciones II y V, del Reglamento de la LOPSRM.

Fundamento legal: Artículos 134, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 y 8 fracciones I y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002; 6 y 7, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 1, fracción IV, 87, 88, y 89, fracción III, de la Ley General de Sociedades Mercantiles; 1, párrafo primero y cuarto; 31, fracción VIII; 32, 33, fracción XV; 35, párrafo primero, fracción I y II; 38, párrafos primero, segundo y último; y 51, fracciones VII y VIII, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 19, fracción I; 22, párrafo primero y tercero; y 39, fracciones II y V, del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Incisos 2.11.5, 2.22.1 y 2.22.6 de las Bases Generales de Concurso; y la Tesis aislada 180926. P. XXXIV/2004- Plénum. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, agosto de 2004, Pág. 10 "CONCESIONES SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO".

2. **La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) no proporcionó evidencia documental referente al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), al acuse de recibo del dictamen y a la manifestación de impacto ambiental.**

De la revisión y análisis a la documentación proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se detectó que no se cuenta con lo siguiente:

- Copia del RFC de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANANA).
- Dictamen expedido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) y la manifestación de Impacto Ambiental, ambos emitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), que la concesionaria debió presentar.

Mediante los oficios núms. UCAOP/208/1130/2019, del 28 de agosto de 2019, UCAOP/208/1857/2019, del 2 de octubre de 2019, y UCAOP/208/1674/2019, del 28 de noviembre de 2019, esta Unidad fiscalizadora solicitó a la SCT las evidencias documentales antes mencionadas, sin que las remitieran..

Fundamento legal: Artículos 7, y 8 fracciones I, y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002; Artículos 9, 10 fracciones I, y IV; y 32 Bis, fracciones II y III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2003; Números 2. "INSTRUCCIONES A LOS LICITANTES," puntos 2.1.1 y 2.1.2; 2.2 "CUMPLIMIENTO DE LAS INSTRUCCIONES"; 2.24 "TÍTULO DE CONCESIÓN", punto 2.24.3; y 2.26 de las Bases Generales de Concurso; y Condición "DÉCIMA NOVENA.- PERMISOS Y AUTORIZACIONES", del Título de Concesión.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

3. Incumplimiento al plazo para la exhibición de acciones contenido en el acta constitutiva de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).

En la cláusula sexta del acta constitutiva de GANA, de fecha 26 de septiembre de 2003, se estableció un plazo no mayor de 5 años para que las acciones no pagadas fueran cubiertas por cada accionista, plazo que vencía el 26 de septiembre de 2008.

Previo al vencimiento de los 5 años indicados en el acta constitutiva de GANA, con los oficios núms. 608.1358 y 3.-600 del 19 de agosto y 30 de septiembre de 2005, el Jefe de la Unidad de Autopistas de Cuota y el Subsecretario de Infraestructura, ambos de la SCT, autorizaron, indebidamente, que se aprobara en el acta de asamblea general extraordinaria de accionistas de GANA del 14 de octubre de 2005, la disminución en el capital social por 209,950 acciones pagadoras que equivalen a \$209,950,000.00 (doscientos nueve millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), sin que la concesionaria procediera, una vez concluido el plazo, a exigir judicialmente, en la vía sumaria, el pago o la venta de las acciones que no habían sido exhibidas..

Fundamento legal: Artículos 118 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 5, fracción III, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 6, fracción VIII y 32 Bis, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Condiciones PRIMERA, "DEFINICIONES"; VIGÉSIMA SEXTA, "ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA" y CUADRAGESIMA SEXTA, "MARCO REGULATORIO", del Título de la Concesión y Cláusula Sexta de los estatutos constitutivos de GANA.

4. Diferencia entre el formato del Título de Concesión publicado en las Bases Generales de Concurso y el formalizado el 24 de noviembre de 2003 con Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).

De la revisión y análisis al formato original dado a conocer durante la Licitación Pública Internacional núm. SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01-03 y el Título de Concesión suscrito el 24 de noviembre de 2003, se observaron diferencias relativas a:

- La modificación en la fecha de entrega del certificado de inicio de construcción (del 15 de agosto del 2003 al 23 de febrero de 2004) y en la terminación de los trabajos de construcción (del 15 de octubre de 2004 al 14 de noviembre de 2005);
- La disminución en la aportación al capital de riesgo por \$5,000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 M.N.), a cargo de GANA;
- La ampliación al plazo de ejecución de la obra en 203 días naturales;
- La modificación a los requisitos para la incorporación de nuevos accionistas;
- La eliminación del compromiso de aportación subordinada;
- La incorporación del procedimiento para llevar a cabo las negociaciones tendientes a restituir el equilibrio económico;
- La modificación al plazo para constituir el comité de expertos;
- Entre otras.



Sector: Comunicaciones y Transportes

Unidad auditada: Subsecretaría de Infraestructura

Dependencia: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)

Estas diferencias cambiaron sustancialmente las condiciones del Título de Concesión, sin estar soportadas en notas aclaratorias, y sin acreditar los supuestos a que hace referencia la condición TRIGÉSIMA SEXTA, "MODIFICACIONES AL TÍTULO DE CONCESIÓN".

Fundamento legal: Artículos 35 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 6, fracción XII y II, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Apartado 1. "DISPOSICIONES GENERALES", numeral 1.1 "DEFINICIONES" y base 2.24 "TÍTULO DE CONCESIÓN", de las Bases Generales de Concurso, y Condición TRIGÉSIMA SEXTA, "MODIFICACIONES AL TÍTULO DE CONCESIÓN".

5. Recurrencia de accionistas en las empresas que integran Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).

Con el escrito del 30 de septiembre de 2003, como parte de su propuesta legal, el licitante ganador señaló que "En los términos establecidos en el *Inciso 2.12.7 de la Base 2.12 de las Bases Generales de Concurso*, declaramos "**bajo protesta de decir verdad**" que las empresas que conforman al consorcio... que presentan esta Propuesta sus Participantes, socios, filiales, accionistas y familiares relativos, no se encuentran en ninguno de los supuestos señalados por lo que libremente podemos presentar nuestra propuesta, en la Licitación Pública No. SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01/03, ...".

No obstante, de la revisión a las actas constitutivas de los accionistas de GANA y sus modificaciones, se observó que existen siete accionistas, representantes legales o administradores únicos que tuvieron participación en al menos dos de las empresas que integraron el consorcio, por lo que existió simulación de actos y colusión entre empresas y socios para presentar su propuesta.

Fundamento legal: Artículos 7, fracción IV, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 35, primer párrafo, de la Ley General de Sociedades Mercantiles; 38, párrafos primero y quinto; y 51, fracción VI, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 7 y 8, fracciones I y XXIV, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 6, fracción XII; II, fracciones II, III y XV; y 32 Bis, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Apartado 1. "DISPOSICIONES GENERALES", inciso 1.1 "DEFINICIONES"; bases 2.12, "DOCUMENTOS LEGALES QUE SERÁN PRESENTADOS DENTRO DE LA PROPUESTA TÉCNICA", inciso 2.12.7, numeral 2.12.7.6; 2.18, "EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS", incisos 2.18.1 y 2.18.4; y 2.31, "CAUSAS DE DESECHAMIENTO DE LAS PROPUESTAS", inciso 2.31.3, de las Bases Generales de Concurso.

6. Subcontratación de trabajos por parte de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) para la ejecución de la obra, sin autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Con el escrito del 30 de septiembre de 2003, como parte de su propuesta técnica, el licitante ganador manifestó que: "seremos los únicos responsables de la ejecución de la obra por lo que no tenemos previsto subcontratar para la ejecución de los mismos". Lo anterior también fue manifestado en las cláusulas segunda y décima cuarta, del Convenio Consorcial en el que se señaló la participación económica de cada integrante en la estructura contractual y las partes de los trabajos que se obligarían a ejecutar.

No obstante lo manifestado por GANA y lo establecido en las Bases Generales de Concurso, la Concesionaria subcontrató a 15 empresas para la realización de diversos trabajos de la vía concesionada, por lo que el 23 de febrero de 2004, Afianzadora SOFIMEX, S.A. expidió 19 pólizas para garantizar "la terminación de las obras descritas en el Título de Concesión que le fue otorgado con fecha 24 de noviembre de



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

2003, como resultado de la Licitación Pública N° SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01-03”.

En las pólizas antes referidas, se observó la celebración de cuatro subcontrataciones con empresas que pertenecían a GANA, no obstante haber aprobado mediante acta de asamblea general extraordinaria de accionistas del 14 de octubre de 2005, una disminución en el capital social de la concesionaria por 209,950 acciones pagadoras de las empresas FASTEC, ROSTEC, GRUPO MINERO, GRUMIMEX, CONSEVI y ACUIDESA, debido a la falta de pago de sus respectivas acciones.

Sobre la solicitud de proporcionar dichos contratos, con el oficio núm. 3.4.2.462 del 10 de diciembre de 2019, el Director de Atención y Seguimiento de Programas de la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas de la SCT, manifestó que: “No aplica, los contratos que se relacionan anteriormente, son contratos realizados entre particulares...”.

Además, no se proporcionó la evidencia de que con antelación la SCT autorizó la subcontratación de las 15 empresas, así como la evidencia en la que se haya asentado en qué consistieron los trabajos que cada empresa ejecutaría.

En atención a la solicitud de proporcionar la evidencia que acredite lo antes descrito, con el oficio núm. 3.4.2.462 del 10 de diciembre de 2019, el Director de Atención y Seguimiento de Programas de la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas de la SCT manifestó que: “...no aplica, debido a que Gana no realizó subcontrataciones, la empresa contratada para la ejecución de las obras fue la empresa construcciones Amozoc-Perote, S.A. de C.V. ...”. No obstante, se cuenta con la evidencia documental de las pólizas antes mencionadas, que acreditan la subcontratación de más empresas.

No se proporcionó evidencia que acredite que GANA hizo del conocimiento al Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago núm. 392, los contratos principales que se celebraron con terceros para la construcción de la obra y para la explotación, operación, conservación y mantenimiento de la vía concesionada y el Libramiento de Perote, a que hace referencia la condición DÉCIMA del Título de Concesión, salvo lo relativo a la subcontratación de obra que celebró GANA con la empresa Construcciones Amozoc-Perote, S.A de C.V. (CAPSA), en sustitución y reemplazo del contrato celebrado con FACOPSA, notificado en la segunda sesión extraordinaria del Comité Técnico del fideicomiso del 14 de octubre de 2005, a través de los acuerdos núm. AC/011/EXT/02/05 y AC/012/EXT/02/05.

Lo anterior fue comprobado en el apartado 10 “Transacciones y saldos con partes relacionadas”, de los estados financieros de GANA dados a conocer en el acta de asamblea del 09 de junio de 2011, en los que se informó que las operaciones con partes relacionadas efectuadas entre GANA y CAPSA fueron por servicios de construcción y mantenimiento. No obstante, no se cuenta con evidencia que acredite que CAPSA, como empresa sustituta de FACOPSA, cumplió con los requisitos solicitados en las Bases Generales de Concurso.

Los incumplimientos en los que incurrieron las empresas subcontratadas, se confirmaron por parte de la SCT en la contestación a la demanda del juicio arbitral y en el punto 153 del Laudo Definitivo referente a que “las compañías que participaron con GANA en la construcción de las obras cometieron errores por falta de capacidad financiera y técnica por falta de previsión”.

En conclusión, si bien es cierto que en el Título de Concesión se señaló que GANA podía contratar con terceros la construcción y ejecución de las obras, debiendo ser las mismas que se indicaron en la propuesta presentada, en el caso de sustitución de alguna empresa, esta última debía cumplir con los requisitos solicitados en las Bases Generales de Concurso, contar con previa aprobación por



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

escrito de la SCT e informar al Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago núm. 392, la celebración de contratos con terceros, GANA incumplió con lo establecido en las condiciones DÉCIMA, UNDÉCIMA y con lo manifestado en su propuesta técnica.

Fundamento legal: Artículos 5, fracción III, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 47 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 7, y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 49, fracción V, y 63, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 6, fracción VIII y 32 Bis, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 3, numerales 3 segundo párrafo y 17 del ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2017; Apartado 1. "DISPOSICIONES GENERALES", inciso 1.1 "DEFINICIONES"; y base 2.11, "INFORMACIÓN GENERAL QUE DEBERÁ PRESENTARSE CON LA PROPUESTA TÉCNICA", inciso 2.11.9, numeral 2.11.9.6 de las Bases Generales de Concurso; Condición DÉCIMA, "CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS" y UNDÉCIMA, "OBRAS ADICIONALES", del Título de Concesión; Propuesta técnica del consorcio formado por Fabricación y Colocación de Pavimento, S.A. de C.V.; FASTEC, S.A. de C.V.; ROSTEC de México, S.A. de C.V.; Grupo Minero Industrial Mexicano, S.R.L. de C.V.; GRUMIMEX, S.A. de C.V.; Conservación y Señalamiento Vial, S.A. de C.V. y Acuícola del Desierto, S.A. de C.V. para la licitación pública internacional núm. SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01-03; Cláusula segunda y décima cuarta, del Convenio Consorcial para participar en la licitación pública internacional núm. SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01-03 del 25 de septiembre de 2003; Cláusula octava, inciso f), del contrato de Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago núm. 392 suscrito el 19 de noviembre de 2003; y Punto 153 del Laudo Definitivo del 18 de abril de 2013.

7. Incumplimiento de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) respecto al porcentaje de la fianza establecida en la condición Trigésima Segunda del Título de Concesión y fianzas expedidas a favor de persona moral distinta de la Concesionaria.

La Concesionaria debía otorgar a la SCT, "...una fianza mediante la cual garantice al FINFRA que las Obras serán concluidas en términos y condiciones establecidas en la Concesión, por un monto equivalente al 17% del costo total de construcción de las obras...". Por lo anterior, GANA debió presentar una fianza por \$305,722,011.94 (trescientos cinco millones setecientos veintidós mil once pesos 94/100 M.N.) que representa el 17% de 1,798,364,776.12 (mil setecientos noventa y ocho millones trescientos sesenta y cuatro mil setecientos setenta y seis pesos 12/100 M.N.) correspondiente al costo total de la obra. No obstante, el 23 de febrero de 2004, GANA presentó una fianza de cumplimiento expedida por Afianzadora SOFIMEX, S.A. por \$51,000,000.00 (Cincuenta y un millones de pesos 00/100 M.N.) equivalente al 2.8% del importe de la fianza; los restantes \$254,722,011.94 (doscientos cincuenta y cuatro millones setecientos veintidós mil once pesos 94/100 M.N.), que representaban el 14.2%, para completar el 17% solicitado como importe de la fianza, fue cubierto con 19 pólizas presentadas, por las 15 empresas subcontratadas.

Asimismo, de la revisión y análisis a las 20 fianzas presentadas por la Concesionaria (GANA) y las empresas subcontratadas, se determinó que fueron expedidas erróneamente por Afianzadora SOFIMEX, S.A., a nombre de la persona moral denominada "Grupo Autopistas Nacionales de México, S.A." y a favor del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) debiendo ser a Grupo Autopistas Nacionales, S.A., (GANA), empresa a la que se le adjudicó el Título de Concesión y a favor de la Tesorería de la Federación, situación que puso en riesgo



Sector: Comunicaciones y Transportes

Unidad auditada: Subsecretaría de Infraestructura

Dependencia: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)

los intereses del INFRA durante el período transcurrido del 23 de febrero de 2003 al 16 de noviembre de 2010, ya que en caso de haberse requerido la ejecución de esta póliza, no hubiera sido posible por su inadecuada expedición.

Fundamento legal: Artículos 5, fracción III, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 31, segundo párrafo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976; 55 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006; 49, fracción I, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; 10, fracción XV; 11, fracción XI; y 32 Bis, fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Apartado 1. "DISPOSICIONES GENERALES", inciso 1.1 "DEFINICIONES"; y Documentos de la Licitación, apartado II. ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS, numeral 2 "FORMATOS QUE SE INTEGRARÁN A LA PROPUESTA ECONÓMICA", sub numeral 2.11, de las Bases Generales de Concurso; y Condición TRIGÉSIMA SEGUNDA, "GARANTÍAS A CARGO DE LA CONCESIONARIA", numeral I, inciso c) del Título de Concesión.

8. Obtención extemporánea del crédito por parte de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) para la construcción de las obras.

La condición SEXTA "CRÉDITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS Y CRÉDITOS ADICIONALES PARA FINANCIAR OBRAS DE CONSERVACIÓN, AMPLIACIONES O MODERNIZACIONES DE LA VÍA CONCESIONADA Y EL LIBRAMIENTO DE PEROTE" del Título de Concesión, establecía que la Concesionaria se obligaba a obtener los créditos para la construcción de las obras dentro de un plazo máximo de 150 días contados a partir de la fecha en que se emitió el fallo de la licitación el 31 de octubre de 2003, por lo que tenía hasta el 29 de marzo de 2004, para exhibir las cartas de crédito, situación que no sucedió ya que el 15 de septiembre de 2005 que celebró un contrato de apertura de crédito simple con la empresa Obrascón Huarte Lain, S.A. (OHL), por la cantidad de \$200,000,000.00 (doscientos millones de pesos 00/100 M.N.), 527 días naturales posteriores a la fecha límite establecida en la condición antes referida.

Este retraso en la obtención del crédito, fue manifestado en el punto 182 del Laudo Definitivo de fecha 18 de abril de 2013, con motivo de Juicio Arbitral promovido por GANA, observado en las cédulas de observaciones núm. 21, 22, 23 y 24 de esta auditoría.

Fundamento legal: Artículos 5, fracción III y 7, fracción IV, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 6, fracciones VIII y XII; y 32 Bis, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Apartado 1, numeral 1.1 "DEFINICIONES" y base 2.10 "LINEAMIENTOS GENERALES PARA ELABORAR LAS PROPUESTAS", inciso 2.10.2, de las Bases Generales de Concurso de la licitación pública internacional núm. SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01-03; Condición SEXTA, "CRÉDITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS Y CRÉDITOS ADICIONALES PARA FINANCIAR OBRAS DE CONSERVACIÓN, AMPLIACIONES O MODERNIZACIONES DE LA VÍA CONCESIONADA Y EL LIBRAMIENTO DE PEROTE", del Título de Concesión; y Punto 182 del Laudo Definitivo del 18 de abril de 2013 emitido por el Tribunal Arbitral en el Juicio Arbitral promovido por GANA.

9. Irregularidades en el proceso de revocación del Título de la Concesión por incumplimientos reiterados de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).

La SCT determinó no continuar con el procedimiento instaurado en contra de GANA, por lo que procedió a cerrar el expediente al reconocer y considerar que no son reiterados, ni graves los incumplimientos que había señalado, consistentes en que la ejecución de las



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Obras de construcción no se había realizado en los términos que se indican en el Programa de Construcción adjunto como Anexo 5 del Título de Concesión, ni se había llevado a cabo la aportación de los recursos relativos al Capital de Riesgo tal y como se indica en el Programa de Desembolsos, adjunto como Anexo 2 del Título de Concesión y no ameritan causal que motive la revocación del Título de Concesión.

Fundamento legal: Artículos 5, fracción III, 17, fracciones I, XIII, y XIV, y 79 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002; 32 Bis, fracciones II, y III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 2003; y Condiciones: QUINTA, OCTAVA, DÉCIMA, DÉCIMA SEXTA y CUADRAGÉSIMA OCTAVA, fracciones I, y VI, del Título de Concesión.

10. Indebida autorización de las modificaciones al acta constitutiva de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Con el escrito del 19 de julio de 2004, GANA solicitó al Jefe de la Unidad de Autopistas de Cuota de la SCT *"la autorización de modificación de los estatutos sociales de conformidad a lo que establece la condición VIGÉSIMA SEXTA.- ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA primer párrafo, del Título de Concesión, a efecto de que la Concesionaria esté en posibilidad de modificar la cláusula SÉPTIMA segundo párrafo ... y la cláusula SEXTA, en su segundo párrafo de la escritura que contiene el contrato de constitución de la sociedad"*.

Con el oficio número 608.1078 del 23 de julio de 2004, el Jefe de la Unidad de Autopistas de Cuota de la SCT autorizó la modificación a las cláusulas antes citadas de los estatutos sociales de GANA. Por lo que, en la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del 24 de julio de 2004, GANA realizó modificaciones a sus estatutos sociales, en los cuales se exceptuó a la accionista Fabricación y Colocación de Pavimento, S.A. de C.V. (FACOPSA), de mantener la distribución y tenencia accionaria por un periodo mínimo de 3 años a partir de la fecha en que se emitiera la autorización para el inicio de operación del proyecto.

El inicio de operación de la vía concesionada se dio el 16 de noviembre del 2010, por lo que conforme a las Bases Generales de Concurso y al Título de Concesión, los estatutos de GANA no debían modificarse hasta después del 15 de noviembre de 2013, por lo que resultó improcedente la autorización otorgada por el Jefe de la Unidad de Autopistas de Cuota de la SCT.

Fundamento legal: Artículos 5, fracción III, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 6, fracción VIII, y 32 Bis, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Base 2.4 "CONSORCIOS", inciso 2.4.2, numeral 2.4.2.1; 2.11 "INFORMACIÓN GENERAL QUE DEBERÁ PRESENTARSE CON LA PROPUUESTA TÉCNICA", incisos 2.11.7 y 2.11.11; 2.22 "CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD QUE EN SU CASO, SERÁ CONCESIONARIA", inciso 2.22.2, en correlación con el inciso 2.22.4, de las Bases Generales de Concurso; y Condiciones VIGÉSIMA SEXTA, "ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA", y VIGÉSIMA SÉPTIMA, "PROHIBICIÓN DE ENAJENAR O GRAVAR LA CONCESIÓN" del Título de Concesión.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

11. Posible conflicto de intereses de Banco Invex, S.A., como Fiduciario en el Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago 392 (Fideicomiso 392), y como accionista de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), con la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

El 19 de noviembre de 2003, Banco Invex S.A., suscribió con calidad de fiduciario el Fideicomiso 392, que administraba la totalidad de los recursos e ingresos de la Concesión y en el que GANA es Fideicomisaria; el 12 de agosto de 2004 se otorgaron a INVEX, los endosos en garantía preñaria por 41,975 acciones de FACOPSA representativas del capital social de la concesionaria; el 18 de junio de 2009, la SCT aprobó que Banco Invex, S.A., se convirtiera en accionista de GANA, con la trasmisión de acciones que le hizo Fabricación y Colocación de Pavimentos, S.A. de C.V. (FACOPSA).

Lo anterior, contraviene lo establecido en el artículo 382 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC) que establece que es nulo el fideicomiso que se constituye a favor del fiduciario, salvo que el fideicomiso tenga por fin servir como instrumentos de pago de obligaciones incumplidas y que en el caso de créditos otorgados por la propia institución para la realización de actividades empresariales, las partes deberán convenir los términos y condiciones para dirimir posibles conflictos de intereses.

La documentación solicitada a la SCT para que acreditara que Banco Invex, S.A. no incurrió en posible conflicto de intereses por ser accionista de GANA y Fiduciario en el Fideicomiso 392, a la fecha no fue proporcionada.

Fundamento legal: Artículos 382, penúltimo y último párrafos, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; 32 Bis, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 09 de junio de 2003; y 10, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 08 de enero de 2009.

12. Indebida autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) relativo a:
1.- Modificación a la tenencia accionaria; 2.- Plazo para la incorporación de nuevos accionistas y al porcentaje de participación; 3. Sustitución de Accionistas y 4. Movimientos en el capital social de la empresa.

• **Modificación a la tenencia accionaria**

Con oficio núm. 608.1078 del 23 de julio de 2004, el jefe de la Unidad de Autopistas de Cuota autorizó enajenar hasta el 15% y gravar el 60% de las acciones que le correspondían a la accionista Fabricación y Colocación de Pavimentos, S.A. de C.V. (FACOPSA) a favor de Cemex Concretos, S.A. de C.V. o alguna de sus filiales o subsidiarias y gravar el 25% de su tenencia accionaria a favor de Banco Invex, S.A.

Asimismo, el 12 de agosto de 2004 en la celebración de la asamblea general extraordinaria de accionistas de GANA, se autorizó a FACOPSA, el pago en especie por un monto de \$290'000,000.00 (doscientos noventa millones de pesos 00/100M.N.), por diversos productos que serían suministrados por la empresa CEMEX Concretos, S.A. de C.V., y que éste cedió a GANA, para el pago total de las acciones pendientes de liberar, se autorizó a la accionista FACOPSA la emisión de tres nuevos títulos.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

De lo anterior, se desprende que la emisión de los títulos, mediante los cuales se incorpora CEMEX México, S.A. de C.V. como nuevo accionista y la dación en garantía prendaria de acciones a Banco INVEX, S.A., no representó la suscripción de nuevas acciones como resultado de un aumento de capital, toda vez que corresponde a una reestructuración accionaria de las acciones suscritas con antelación por FACOPSA y que trasgrede las condiciones VIGÉSIMA SEXTA y VIGÉSIMA SÉPTIMA del Título de Concesión; asimismo, las cláusula sexta y séptima de los estatutos sociales de GANA.

- **Plazo para la incorporación de nuevos accionistas y al porcentaje de participación**

Con la modificación al Título de Concesión realizada el 14 de septiembre de 2005, la SCT benefició de forma indebida a la Concesionaria, al eliminar del tercer párrafo de la condición VIGÉSIMA SEXTA, la limitación para incorporar nuevos accionistas por el plazo de 3 años posteriores a la fecha de expedición de la autorización para el inicio de operación, lo que permitió que Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), incorporará a OHL Concesiones México, S.A de C.V., como nuevo accionista, situación que no podría suceder, si se hubiera conservado el texto original de dicha condición.

- **Sustitución de Accionistas**

En la asamblea general extraordinaria de accionistas de GANA del 14 de octubre de 2005, se aprobó en punto de acuerdo la cancelación de la participación accionaria de las seis empresas que conformaban GANA; una disminución en el capital social correspondiente a 209,950 acciones pagadoras que representan \$209'950,000.00 (doscientos nueve millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100M.N.) y un aumento de capital social por la misma cantidad.

No se tiene evidencia de que la SCT autorizó la cancelación accionaria de 6 de los 7 accionistas de GANA y que hayan acreditado los supuestos de concurso mercantil o de quiebra, para proceder a la sustitución de accionistas a que hace referencia el quinto párrafo de la condición citada.

- **Movimientos en el capital social de la Empresa Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).**

No se cuenta con evidencia de la autorización por parte de SCT sobre la estructura accionaria relativa al aumento de capital social a la suma de \$345'000,000.00 (treientos cuarenta y cinco millones de pesos 00/100M.N.)

No se tiene conocimiento de quién fue el nuevo accionista a quien Fabricación y Colocación de Pavimentos, S.A. (FACOPSA), enajenó o transmitió 70,725 acciones, con fecha posterior al 18 de junio de 2009, y si éste cumplió con lo establecido en la condición VIGÉSIMA SÉPTIMA. Cabe mencionar que con la sustitución de FACOPSA, GANA se quedó sin ningún accionista de los 7 originales que resultaron adjudicados.

Fundamento legal: Artículos 140 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; 5, fracción III; y 13, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 6, fracción VIII; 32 Bis, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Base 2.4 "CONSORCIOS", inciso 2.4.2, numeral 2.4.2.i; 2.11 "INFORMACIÓN GENERAL QUE DEBERÁ PRESENTARSE CON LA PROPUESTA TÉCNICA", incisos 2.11.7 y 2.11.11;



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

2.22 "CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD QUE EN SU CASO, SERÁ CONCESIONARIA", inciso 2.22.2, en correlación con el inciso 2.22.4 de las Bases Generales de Concurso; y Condiciones VIGÉSIMA SEXTA, "ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA", párrafos tercero, cuarto y sexto; y VIGÉSIMA SÉPTIMA, "PROHIBICIÓN DE ENAJENAR Y GRAVAR LA CONCESIÓN", del Título de Concesión.

13. Improcedente terminación anticipada del contrato entre Fabricación y Colocación de Pavimentos, S.A. de C.V., (FACOPSA) y Cemex Concretos, S.A. de C.V., de conformidad con el plazo establecido en el artículo 141 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSJM), referente a las aportaciones en especie.

El 12 de agosto de 2004, GANA autorizó a FACOPSA, el pago en especie por un monto de \$290'000,000.00 (Doscientos noventa millones de pesos 00/100M.N.), por diversos productos que serían suministrados por la empresa CEMEX Concretos, S.A. de C.V.; durante la celebración de la asamblea general extraordinaria del 14 de octubre de 2005, se aprobó la terminación anticipada de dicho contrato, incumpliendo con el plazo de dos años de permanencia de las aportaciones en especie señalado por el artículo 141 de la LGSJM.

Fundamento legal: Artículos 141, de la Ley General de Sociedades Mercantiles; 10, fracciones I y IV; 32 Bis, fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 2003; y Condición VIGÉSIMA SEXTA, "ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA", párrafo primero, del Título de Concesión.

14. Incumplimiento al Programa de Obra por parte de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).

La Concesionaria Grupo autopistas Nacionales, S.A., presentó en tiempo el certificado de inicio de construcción; sin embargo, las obras se iniciaron hasta el 18 de octubre de 2005, con la presentación del certificado de reinicio de construcción y los trabajos se concluyeron hasta el 8 de julio de 2010, con un atraso de 1716 días, de acuerdo a las actas de verificación física correspondientes.

Fundamento legal: Condiciones "TERCERA.- INICIO DE CONSTRUCCIÓN"; y CUARTA.- "PLAZO PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN SERVICIO DE LA VÍA CONCESIONADA", del Título de Concesión.

Artículos 7 y 8, fracciones I, XVII y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre 2005; 10, fracciones I y IV; 32 Bis, fracción II, 36, fracciones I, IV y XII, del Reglamento Interior de la SCT, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 09 de junio de 2003; Condición PRIMERA.- "DEFINICIONES", definición "Certificado de Inicio de Construcción", del Título de Concesión; 1. DISPOSICIONES GENERALES, 1.1 "DEFINICIONES", definición "Certificado de Inicio de Construcción", de las Bases Generales de Concurso; Párrafo tercero del punto 1.17 "LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE CONSTRUCCIÓN", del apartado I. "ASPECTOS GENERALES", de las Bases Generales de Concurso; Condición TERCERA, "INICIO DE CONSTRUCCIÓN", del Título de Concesión; Condición DÉCIMA.- "CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS", párrafo segundo del Título de Concesión; y ANEXO 5 "Programa de Construcción", del Título de Concesión.

15. Para la reactivación del proyecto carretero Amozoc-Perote, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) no proporcionó el dictamen jurídico independiente.

Dentro de la tercera sesión del Comité Técnico del FINFRA del 18 de agosto de 2005, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

planteó las estrategias para la reactivación del proyecto carretero Amozoc-Perote, en la que se acordó la conveniencia de que el Banco Inxev, S.A., en su calidad de fiduciario, contratara a un despacho con experiencia en infraestructura carretera y del nuevo esquema de concesiones de autopistas de cuota del FINFRA, para la elaboración del dictamen jurídico independiente, en el que, desde el punto de vista legal, se analizaran las acciones acordadas como parte del replanteamiento.

No se cuenta con evidencia de la contratación del despacho y la acreditación de la experiencia requerida, lo que ocasionó las irregularidades contenidas en las cédulas de observación núm. 2 y de la 8 a la 14.

Fundamento legal: Artículos 5, fracción III, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades; 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 6, fracciones VIII, IX, XII y XVII; y 32 Bis, fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y 247, fracción I, del Código Penal Federal en relación con el artículo Tercero, numerales 3 segundo párrafo, y 17 del ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección publicado el 23 de octubre de 2017 en el DOF, por el entonces Titular de la Secretaría de la Función Pública.

16. Primera Modificación indebida por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) al Título de Concesión, relativa a la condición Vigésima Sexta, "ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA".

La condición TRIGÉSIMA SEXTA "MODIFICACIONES AL TÍTULO DE CONCESIÓN", estableció dos supuestos para realizar modificaciones al mismo:

- *"En caso de que ocurra una modificación de las condiciones técnicas y operativas en que fue otorgada la Concesión ... con motivo de un cambio en Ley o un acto de una Autoridad Gubernamental en el ejercicio de sus facultades legales ..."*
- *"Cuando por circunstancias de orden económico de carácter general, o por Caso Fortuito o Fuerza Mayor que afecten el equilibrio económico de la concesión en más de un 5% (cinco por ciento) ..."*

Los argumentos expuestos por GANA en sus escritos del 26 de enero y 9 de agosto de 2005, y los motivos por los que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes autorizó la suscripción de la primera modificación al Título de Concesión del 14 de septiembre de 2005, no se ajustan a ninguno de los supuestos antes descritos de la condición TRIGÉSIMA SEXTA.

Adicionalmente, no se cuenta con evidencia de que la Concesionaria inició gestiones ante diversas instituciones financieras, ni que le fue requerido incorporar nuevos accionistas a su capital social, con la finalidad de que aportaran recursos líquidos al proyecto; la existencia de un supuesto Acto de Autoridad en los que se fundó la determinación para dicha modificación y las garantías suficientes para el otorgamiento del crédito.

Fundamento legal: Artículos 5, fracción III; y 17, fracción I, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 5, fracción XI; 6, fracciones VIII, IX, XII y XVII; y 32 Bis, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; apartado 1. "DISPOSICIONES GENERALES",



Sector: Comunicaciones y Transportes

Unidad auditada: Subsecretaría de Infraestructura

Dependencia: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)

numeral 1.1, "DEFINICIONES"; 2.10 "LINEAMIENTOS GENERALES PARA ELABORAR LAS PROPUUESTAS"; inciso 2.10.2; 2.18 "EVALUACIÓN DE LAS PROPUUESTAS"; inciso 2.18.3, numeral 2.18.3.1; condiciones SEXTA "CRÉDITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS Y CRÉDITOS ADICIONALES PARA FINANCIAR OBRAS DE CONSERVACIÓN, AMPLIACIONES O MODERNIZACIONES DE LA VÍA CONCESIONADA Y EL LIBRAMIENTO DE PEROTE"; VIGÉSIMA SEXTA, "ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA", y TRIGÉSIMA SEXTA, "MODIFICACIONES AL TÍTULO DE CONCESIÓN", del Título de Concesión y numeral III del apartado de declaraciones del contrato de Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago registrado bajo el número 392, formalizado el 19 de noviembre de 2003.

17. Segunda Modificación indebida por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) al Título de Concesión, relativa a la Cuadragésima Tercera "Prórroga de la Concesión".

La segunda modificación al Título de Concesión, se enfocó a la proyección para restituir el equilibrio económico de la Concesión, considerando datos de la Vía Concesionada Amozoc-Perote y del Libramiento Perote, siendo que en el Libramiento no se realizó ninguna "Obra Complementaria" y el dictamen emitido por Grupo Promotor Aries, S.A. de C.V., no muestra el impacto económico de los recursos de inversión adicional para el Libramiento, por lo que la proyección realizada sólo debió incluir la "Obra Complementaria" realizada en la Vía Amozoc-Perote.

El 5 de abril de 2010 la SCT, reconoció una inversión a favor de la Concesionaria por los trabajos adicionales de \$246'707,021.99, con base en su solicitud de Modificación al Proyecto Ejecutivo y al Programa de Construcción, con los argumentos de que en la Vía surgieron problemas de carácter técnico que provocaron un derrumbe, y la inestabilidad en varios taludes de cortes altos entre el tramo del Entronque Cuapiaxtla y el de Perote III.

En la documentación que nos proporcionaron, no se presenta evidencia de que GANA no está en los supuestos del tercer párrafo de la condición UNDÉCIMA "OBRAS ADICIONALES", relativos a que dichos problemas técnicos no derivan de errores, omisiones o inconsistencias del Proyecto Ejecutivo.

Fundamento legal: Artículos 5, fracción III, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018; 5, fracción III, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal publicada el 25 de junio de 2018; 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 247, fracción I, del Código Penal Federal en relación con el artículo Tercero, numerales 3 segundo párrafo, y 17 del ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección publicado el 23 de octubre de 2017 en el DOF, por el entonces Titular de la Secretaría de la Función Pública; 4 y 5 fracción XI, 10 fracción XI, artículo 20 fracciones X y XI, del Reglamento Interior de La Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 2009; y Condiciones UNDÉCIMA, "OBRAS ADICIONALES"; tercer párrafo, TRIGÉSIMA SEXTA, "MODIFICACIONES AL TÍTULO DE CONCESIÓN"; segundo párrafo y CUADRAGÉSIMA TERCERA, "PRÓRROGAS DE LA CONCESIÓN", del Título de Concesión.

18. Formalización de la Segunda Modificación del Título de Concesión a GANA, sin contar con el dictamen jurídico de la SCT.

La segunda modificación al Título de Concesión fue suscrita el 20 de mayo de 2016, sin contar con el dictamen jurídico, ya que el 30 de mayo de 2016, el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT autorizó el "DICTAMEN JURÍDICO DE LA SEGUNDA MODIFICACIÓN



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

AL TÍTULO DE CONCESIÓN", elaborado conjuntamente por el Director General Adjunto Normativo y el Director General Adjunto Técnico de dicha Unidad Jurídica, el cual se remitió el 31 de mayo de 2016 al Director General de Desarrollo Carretero (DGDC).

Fundamento legal: Artículos 7 y 8, fracciones I y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 y reformada el 14 de julio de 2014; 9, 10, fracciones I, V, XIII, y XXIV, 20, fracciones I, y X, del Reglamento Interior de la SCT, publicado el 8 de enero de 2009 y condiciones TRIGÉSIMA SEXTA "MODIFICACIONES AL TÍTULO DE CONCESIÓN", CUADRAGÉSIMA TERCERA "PRÓRROGA DE LA CONCESIÓN", y, CUADRAGÉSIMA SEXTA "MARCO REGULADORIO" del Título de Concesión.

19. Dictamen del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos sin contar con las facultades para hacerlo respecto al equilibrio económico de la Concesión.

En el "DICTAMEN JURÍDICO DE LA SEGUNDA MODIFICACIÓN AL TÍTULO DE CONCESIÓN DE LA AUTOPISTA AMOZOC-PEROTE Y DEL LIBRAMIENTO DE PEROTE", emitido el 30 de mayo de 2016, el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT excedió sus facultades conferidas al opinar que: "Su motivación y fundamentación encuadra en las hipótesis normativas aplicables. La prórroga al plazo de la concesión permitirá restituir su equilibrio económico, derivado del capital de riesgo adicional invertido en diversos conceptos para la construcción de la vía concesionada".

Su opinión respecto a la restitución del equilibrio económico, no presenta consideraciones jurídicas que le permitan pronunciarse sobre cuestiones técnicas y financieras; temas que son competencia de la Dirección General de Desarrollo Carretero.

Fundamento legal: Artículo 11, fracciones I y II del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 y reformada el 14 de julio de 2014; y 11, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de enero de 2009.

20. Penas convencionales no aplicadas por SCT a GANA por incumplimientos contractuales.

Mediante Actas de Verificación de Conclusión de los Trabajos Faltantes Observados en las Actas de Verificación de la terminación de los Trabajos de Construcción de Obras relativas a los Tramos Primero, Segundo y Tercero Ubicados entre los Kilómetros 0+000 al 104+972 de la Autopista Concesionada Amozoc-Perote en la que estableció que éstos fueron concluidos el 8 de julio de 2010 lo que implica un atraso en la terminación de los trabajos por un total de 1,716 días.

El período de atraso se computa del 14 de noviembre de 2005, fecha en la que se debieron terminar las obras, sin embargo, éstas se concluyeron parcialmente el 13 de octubre de 2008, quedando pendientes diversos trabajos por ejecutar, mismos que fueron terminados hasta el 8 de julio de 2010, de conformidad con el acta de verificación de los mismos, arrojando un total de 1,716 días de atraso, que multiplicado por la sanción económica diaria por \$42,072.00 (cuarenta y dos mil setenta y dos pesos 00/100 M.N.), se obtiene una sanción no aplicada a la Concesionaria por un monto de \$72,195,552.00 (setenta y dos millones ciento noventa y cinco mil quinientos cincuenta y dos pesos 00/100 M.N.), ocasionando un presunto perjuicio al Patrimonio de la Federación, sin considerar actualizaciones y recargos.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Fundamento legal: Artículos 74 y 79 Bis, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 7, y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002; 10, fracciones I, IV, y XII, 33 y 36, fracciones I, IV, y XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de junio de 2003; Condición CUARTA, "PLAZO PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN OPERACIÓN DE LA VÍA CONCESIONADA", del Título de Concesión del 24 de noviembre de 2003, y CUADRAGÉSIMA OCTAVA, del Título de Concesión.

21. Demanda de Juicio Arbitral por falta de atención reiterada de la SCT, a las solicitudes de GANA para integrar el Comité de Expertos.

No se tiene evidencia documental de que la SCT, haya atendido en tiempo y forma los requerimientos de GANA, de fechas 28 de junio de 2006; 9 de enero, 10 de julio y 8 de agosto de 2007; 6 de marzo, 27 de mayo y 13 de agosto de 2008; respecto del reconocimiento del sobre costo del acero, petróleo y derivados, en la construcción de la vía concesionada, lo que originó la demanda de Juicio Arbitral.

Fundamento legal: Artículos 7, y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 y reformada el 14 de julio de 2014; 2, fracción XV, 10, fracciones I, V, y VII, 20 fracción X, y XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009; y Condición CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA "SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS", del Título de Concesión.

22. Falta de formalidad jurídica en la contestación a la demanda y contratación de servicios profesionales de la SCT para contestación de la demanda arbitral, sin soporte documental, ni del costo de los mismos.

No se cuenta con evidencia documental que acredite la contratación, costo, y el trabajo que realizaron durante el desarrollo del proceso de arbitraje los despachos de abogados "Ríos Ferrer Guillén Llaena Treviño y Rivera S.C.", y "BCN".

La contestación a la demanda de fecha 01 de diciembre de 2011, se suscribió por el entonces Director de Asuntos Jurídicos y Legales de la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) de la SCT, quien, de acuerdo con la normativa de la Secretaría, no contaba con facultades para contestar demandas.

Fundamento legal: Artículos 3, fracciones I, IV, V y X, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 36, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); 20, del Reglamento Interior de la SCT; y Condición CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA, párrafo doceavo, del Título de Concesión.

23. Incumplimientos de la Concesionaria al Título de Concesión expuestos por la SCT en la contestación a la demanda de arbitraje.

En el Laudo del Arbitraje de fecha 18 de abril de 2013, se menciona el reconocimiento por parte de la SCT, de que GANA tenía incumplimientos al Título de Concesión desde el año de 2004, referido en diversos puntos del Laudo Arbitral, relativos al Convenio de Aportaciones, errores en la construcción de las obras por falta de capacidad financiera, técnica y de previsión; no ingresar la cantidad reclamada al Fideicomiso de Administración; y no cumplir oportunamente con la obtención del crédito de 200 millones de pesos para incluirlo en el Capital de Riesgo en el plazo señalado en el Título de Concesión.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Fundamento legal: Artículos 5, fracción III, 17, fracciones I, XIII y XIV, y 79 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 7, y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 y reformada el 14 de julio de 2014; 10 fracciones I, V, y XV; y, 20 fracciones X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009; y Condiciones PRIMERA, CUARTA, QUINTA, SEXTA, DÉCIMA, UNDÉCIMA, DÉCIMA SÉPTIMA, VIGÉSIMA SEXTA, CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA, CUADRAGÉSIMA OCTAVA, fracciones I y VII, y CUADRAGÉSIMA NOVENA, del Título de Concesión.

24. Posible erogación de recursos adicionales con motivo de la atención a la demanda de juicio arbitral, por concepto de pago de honorarios al Tribunal de Arbitraje, renta de instalaciones, de audio y video.

En el Laudo Definitivo del Juicio Arbitral, se condenó a la SCT a pagar a GANA la cantidad de \$2'400,000.00 (dos millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.) más IVA, por concepto del 50% de los honorarios del Tribunal; asimismo, del cumplimiento al Laudo Arbitral relativo al pago de \$7,325.00 (siete mil trescientos veinticinco pesos 00/100 M.N.) más IVA por concepto del 50% de los gastos relativos a los servicios de grabación y transcripción de la audiencia, más la cantidad de \$13,295.00 (trece mil doscientos noventa y cinco pesos 00/100 M.N.) más IVA, por concepto del 50% de los gastos relativos al uso de las instalaciones de la "Comisión de Mediación y Arbitraje Comercial de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México", para celebrar la audiencia, resultando un importe total por los gastos adicionales de \$2'420,620.00 (dos millones cuatrocientos veinte mil seiscientos cuarenta y dos pesos 00/100 M.N.), más IVA, sin que se tenga evidencia del pago efectuado por la SCT.

Fundamento legal: Artículos 7, y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 y reformada el 14 de julio de 2014; 2, fracción XV, 10, fracciones I, V, y VII, 20 fracciones X, y XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009; 42 del Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) revisado en 2010; Condición CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA "SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS", del Título de Concesión; y Laudo Definitivo de fecha 18 de abril de 2013.

Dichas observaciones fueron expuestas y comentadas por el grupo auditor y los servidores públicos responsables de su atención durante el proceso de auditoría previo a ser firmadas.

VI. Observaciones correctivas y preventivas.

1. Irregularidades en los procedimientos de licitación y adjudicación.

Correctiva: Por considerar que se trata de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Preventiva: Que en lo sucesivo, los procedimientos licitatorios que realice la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de Concesiones, se rijan por las leyes vinculadas con el objeto de la concesión, como lo señala la tesis aislada 180926. P. XXXIV/2004. Plenum. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, agosto de 2004, Pág. 10, por lo cual el Subsecretario de Infraestructura deberá girar instrucciones para implementar la presente medida preventiva, de la cual deberá emitir evidencia a esta Unidad.

2. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) no proporcionó evidencia documental referente al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), al acuse de recibo del dictamen y a la manifestación de impacto ambiental.

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá instruir al área responsable de vigilar y supervisar el cumplimiento de los requisitos solicitados en los procesos licitatorios, a fin de que en lo subsecuente se cumpla con la obligación en tiempo y forma de entregar y conservar toda la documentación relacionada con el proceso licitatorio de las concesiones.

3. Incumplimiento al plazo para la exhibición de acciones contenido en el acta constitutiva de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).

Correctiva: Por considerar que se trata de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá instruir al área responsable de vigilar y supervisar el cumplimiento de los requisitos de los títulos de concesión, a fin de que en lo subsecuente las concesionarias cumplan con lo establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como en las condiciones establecidas en su acta constitutiva.

4. Diferencia entre el formato del Título de Concesión publicado en las Bases Generales de Concurso y el formalizado el 24 de noviembre de 2003 con Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).

Correctiva: Por considerar que se trata de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá instruir al área responsable de vigilar y supervisar el cumplimiento de los requisitos solicitados en los procesos licitatorios para que, en lo sucesivo, los formatos presentados a los participantes durante la licitación no sean modificados o diferentes a los que se tengan que suscribir una vez



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

adjudicado el Título de Concesión, dando estricto cumplimiento a la normatividad establecida.

5. Recurrencia de accionistas en las empresas que integran Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).

Correctiva: Por considerar que se trata de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá instruir al área responsable de vigilar y supervisar el cumplimiento de los requisitos solicitados en los procesos licitatorios, a fin de que en lo subsecuente la concesionaria dé estricto cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles, que regula las actividades de las concesionarias integradas por dos o más socios accionistas; así como lo dispuesto por el artículo 51, fracción VI, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

6. Subcontratación de trabajos por parte de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) para la ejecución de la obra, sin autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Asimismo, por el desacato cometido por los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por la falta de entrega de información solicitada por la autoridad fiscalizadora, se inicie el procedimiento a que haya lugar en su contra.

Preventiva: Con la finalidad de evitar la recurrencia de los aspectos observados, el Subsecretario de Infraestructura de la SCT, deberá instruir a los Directores Generales de Desarrollo Carretero, y al Adjunto de Seguimiento de Concesiones de Autopistas, para que refuercen los mecanismos de supervisión al desempeño de las funciones a su cargo, a fin de comprobar que, en el caso que los título de concesión permitan la contratación de terceros, éstos sean los indicados en la propuesta técnica; si son sustituidos, cumplan con los requisitos solicitados en las Bases Generales de Concurso; que cuenten con previa aprobación por escrito de la SCT y que en su caso, se haga del conocimiento al fideicomiso de administración la celebración de los contratos para tal fin.

7. Incumplimiento de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) respecto al porcentaje de la fianza establecida en la condición Trigésima Segunda del Título de Concesión y fianzas expedidas a favor de persona moral distinta de la Concesionaria.

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá instruir al área responsable de vigilar y supervisar el cumplimiento de los requisitos solicitados en los procesos licitatorios a fin de que en lo sucesivo las concesionarias



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

cumplan con la obligación relativa a la presentación de fianzas establecidas en los títulos de concesión.

8. Obtención extemporánea del crédito por parte de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA) para la construcción de las obras.

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá instruir al área responsable de vigilar y supervisar el cumplimiento de los requisitos solicitados en las bases de licitación para su debida aplicación en el Título de Concesión, en lo relativo a la obtención de créditos para la construcción de las obras, a fin de evitar que se obtengan créditos fuera de los plazos establecidos, y se ponga en riesgo la adecuada ejecución de los trabajos concesionados.

9. Irregularidades en el proceso de revocación del Título de la Concesión por incumplimientos reiterados de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA).

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá instruir al Director General de Desarrollo Carretero para que, en lo sucesivo, se apegue estrictamente a lo establecido en las condiciones del Título de Concesión; así como, al marco normativo aplicable al procedimiento de revocación de Concesiones, a efecto de promover la eficiencia, eficacia y oportunidad de las acciones realizadas.

10. Indebida autorización de las modificaciones al acta constitutiva de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá instruir al Director General de Desarrollo Carretero para que, en lo subsecuente, se cumpla con la normativa aplicable, en lo relacionado con la autorización de cualquier modificación a los Títulos de Concesión, y evitar que se hagan de manera indebida por falta de cumplimiento de la normativa, poniendo en riesgo la correcta y adecuada ejecución de los trabajos concesionados.

11. Posible conflicto de intereses de Banco Invex, S.A., como Fiduciario en el Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago 392 (Fideicomiso 392), y como accionista de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), con la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Asimismo, por el desacato cometido por los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por la falta de entrega de información solicitada por la autoridad fiscalizadora, se inicie el procedimiento a que haya lugar en su contra.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá instruir a los servidores públicos que participen en los fideicomisos, que vigilen el estricto apego al marco normativo vigente en la materia, a fin de evitar que sus integrantes incurran en posibles conflictos de intereses.

12. Indebida autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANANA) relativo a: 1.- Modificación a la tenencia accionaria; 2.- Plazo para la incorporación de nuevos accionistas y al porcentaje de participación; 3. Sustitución de Accionistas y 4. Movimientos en el capital social de la empresa.

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la SCT, deberá girar instrucciones con el fin de que, en lo subsecuente, se vigile y supervise que los particulares se ajusten a las disposiciones previstas en la materia y al cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan los títulos de concesión.

13. Improcedente terminación anticipada del contrato entre Fabricación y Colocación de Pavimentos, S.A de C.V., (FACOPSA) y Cemex Concretos, S.A. de C.V., de conformidad con el plazo establecido en el artículo 141 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), referente a las aportaciones en especie.

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la SCT, deberá instruir a las áreas responsables de la revisión y supervisión para la autorización de modificaciones al Título de Concesión, con el fin de que, en lo subsecuente, se vigile y supervise que los particulares se ajusten a las disposiciones previstas en la materia aplicable y al cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan los títulos de concesión.

14. Incumplimiento al Programa de Obra por parte de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANANA).

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de

Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá de instruir por escrito a los servidores públicos responsables de vigilar el cumplimiento y seguimiento de los programas de obra, para que, en lo sucesivo, se observen las condiciones establecidas en los títulos de concesión; así como, en el marco normativo aplicable en la materia, a efecto de promover eficiencia, eficacia y oportunidad de las acciones realizadas.

15. Para la reactivación del proyecto carretero Amozoc-Perote, la SCT no proporcionó el dictamen jurídico independiente.

Correctiva: Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Asimismo, por el desacato cometido por los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por la falta de entrega de información solicitada por la autoridad fiscalizadora, se inicie el procedimiento a que haya lugar en su contra

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura, de la SCT, deberá instruir al Director General de Desarrollo Carretero, para que refuerce los mecanismos de supervisión, a fin de que se dé cabal cumplimiento a los acuerdos tomados en las sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) hoy Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).

16. Modificación indebida por parte de la SCT, a la condición VIGÉSIMA SEXTA "ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA" del Título de Concesión.

Correctiva: Por tratarse de actos consumados que no pueden ser corregidos, esta Unidad Fiscalizadora dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: Con la finalidad de evitar recurrencia de los aspectos observados, el Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes deberá girar instrucciones por escrito al Subsecretario de Infraestructura, para que refuercen los mecanismos de supervisión al desempeño de las funciones a su cargo, a fin de que las modificaciones a los títulos de concesión, se autoricen siempre que ello resulte pertinente y posible en los términos de las leyes aplicables.

17. Indebida autorización de la SCT a la proyección para restituir el equilibrio económico de la Concesión, al considerar ingresos por el aforo y tráfico del Libramiento de Perote; ya que la inversión adicional solo fue ejecutada en la carretera Amozoc-Perote y no en dicho libramiento.

Correctiva: Que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes dé inicio al proceso de revocación de la segunda modificación del Título de Concesión otorgado a Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), en términos de la condición CUADRAGÉSIMA OCTAVA, fracciones I y VII, del Título de Concesión y del artículo 17, fracción I, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, vigente en la época de los hechos (2016), o en su caso, resolver sobre su terminación en términos de la condición CUADRAGÉSIMA OCTAVA "SANCIONES" fracciones



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

I y VII, del Título de Concesión, y de los artículos 5, fracción III, 16, fracción III y 17, fracción I de la Ley antes citada.

Por considerar que se trata de actos consumados que no pueden ser corregidos, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en lo subsecuente, solo deberá realizar modificaciones cuando se encuentren debidamente fundadas y motivadas en las circunstancias previstas en los Títulos de Concesión.

18. Formalización de la Segunda Modificación del Título de Concesión a Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANAN), sin contar con el dictamen jurídico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Correctiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá de instruir de inmediato por escrito al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y al Director General de Desarrollo carretero, para que emitan un informe mediante el cual aclararen y justifiquen documentalmente los aspectos observados.

Por tratarse de actos consumados, esta Unidad Fiscalizadora dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de inmediato deberá instruir por escrito al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y al Director de Desarrollo Carretero; para que, en lo sucesivo se apeguen estrictamente a lo establecido en las condiciones del Título de Concesión; y al marco normativo aplicable en la materia, a efecto de promover eficiencia, eficacia y oportunidad en beneficio de la Dependencia.

19. Dictamen del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos sin contar con las facultades para hacerlo respecto al equilibrio económico de la Concesión.

Correctiva: Por tratarse de actos consumados que no pueden ser corregidos, esta Unidad Fiscalizadora dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá informar al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos que en lo sucesivo, tratándose de títulos de concesión, los dictámenes jurídicos que emita en uso de las facultades que le confiere el Reglamento Interior de la Dependencia, se apeguen estrictamente a lo establecido en las condiciones del título de concesión y al marco normativo que aplique al asunto en específico de que se trate, a efecto de promover eficiencia, eficacia y oportunidad en beneficio de la institución.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

20. Penas convencionales no aplicadas por incumplimientos contractuales.

Correctiva: El Subsecretario de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, deberá de instruir al Director de Desarrollo Carretero para que emita un informe de las causas o razones por las cuales no se aplicaron a la concesionaria, las penas convencionales por los incumplimientos contractuales detectados.

Por considerar que se trata de actos consumados que no pueden ser corregidos, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la SCT, deberá instruir por escrito a los servidores públicos responsables de vigilar el cumplimiento y seguimiento de las condiciones establecidas en los títulos de concesión; en estricto apego al marco normativo aplicable en la materia, a efecto de evitar un perjuicio al patrimonio de la Federación.

21. Demanda de Juicio Arbitral por falta de atención reiterada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a las solicitudes de Grupo Autopistas Nacionales, S.A. de C.V. (GANA) para integrar el Comité de Expertos.

Correctiva: Por considerar que se trata de actos consumados que no pueden ser corregidos, esta Unidad Fiscalizadora dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: Que en lo sucesivo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante la Subsecretaría de Infraestructura, atienda en tiempo y forma los requerimientos de información que las concesionarias le realicen, a fin de evitar omisiones que conlleven a consecuencias de tipo legal.

22. Falta de formalidad jurídica en la contestación a la demanda y contratación de servicios profesionales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para la contestación de la demanda arbitral, sin soporte documental, ni del costo de los mismos.

Correctiva: Por considerar que se trata de actos consumados que no pueden ser corregidos, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva El Subsecretario de Infraestructura de SCT, deberá instruir a los servidores públicos responsables de vigilar el cumplimiento y seguimiento de las condiciones establecidas en los títulos de concesión, para que, en lo sucesivo, en estricto apego al marco normativo aplicable en la materia, conserve la información relativa a los terceros especializados que acrediten su debida contratación y los trabajos realizados. Asimismo, deberá observar el cumplimiento a las disposiciones normativas que faculten a los servidores públicos para suscribir documentos durante el desempeño de sus funciones.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

23. Incumplimientos de la concesionaria al Título de Concesión expuestos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la contestación a la demanda de Arbitraje.

Correctiva: Que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes mediante la Subsecretaría de Infraestructura, inicie el proceso de revocación del Título de Concesión otorgado a Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), en términos de las Condiciones CUADRAGÉSIMA OCTAVA en sus fracciones I y VII, del Título de Concesión.

Por considerar que se trata de actos consumados que no pueden ser corregidos, esta Unidad Fiscalizadora le dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: Que en lo sucesivo la Subsecretaría de Infraestructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, realice las acciones oportunas para revocar el Título de Concesión cuando se den incumplimientos de la Concesionaria.

24. Posible erogación de recursos adicionales con motivo de la atención a la demanda de juicio arbitral, por concepto de pago de honorarios al Tribunal de Arbitraje, renta de instalaciones, de audio y video.

Correctiva: Por tratarse de actos consumados que no pueden ser corregidos, esta Unidad Fiscalizadora dará vista a la autoridad investigadora correspondiente, para que, en el ámbito de su competencia, inicie el procedimiento a que haya lugar contra los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes responsables de las irregularidades descritas en la presente cédula.

Preventiva: El Subsecretario de Infraestructura de la SCT, deberá realizar las acciones pertinentes a efecto de que, en lo subsecuente, en los asuntos relacionados con Títulos de Concesión, se eviten situaciones que deriven en controversias judiciales innecesarias.

Las instancias competentes valorarán los actos u omisiones de los servidores públicos que originaron los incumplimientos detectados para determinar lo que en consecuencia proceda.

VII. Predictamen u opinión del auditor

El presente informe está basado en la revisión de la documentación proporcionada por la Dirección General de Desarrollo Carretero mediante los oficios No. 3.4.- 0922 del 3 de septiembre 2019; No. 3.4.2. 362 del 11 de octubre de 2019; No. 3.4.2. 462 del 10 de diciembre de 2019 y No. 3.4.2. 475 del 18 de diciembre de 2019.

Se revisó que el proceso de adjudicación derivado de la Licitación Pública Internacional número SCT-SI-UAC-CONCES/CAR-01-03 para el otorgamiento del Título de Concesión, sus modificaciones y cumplimiento para construir, operar, explotar, conservar y mantener la carretera de altas especificaciones de jurisdicción federal Amozoc-Perote; y para operar, explotar, conservar y mantener el Libramiento de Perote, se haya efectuado en apego al Marco Normativo aplicable en la materia, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones, en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes en sus distintas etapas.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

Del razonamiento de las irregularidades asentadas en las cédulas de observaciones, el grupo auditor consideró que las irregularidades más relevantes son:

1. Proceso licitatorio

Irregularidades en el procedimiento de licitación y adjudicación.

La convocatoria y bases de licitación se emitieron para otorgar una concesión, para construir, operar, explotar, conservar y mantener la carretera de altas especificaciones de jurisdicción federal Amozoc-Perote y el Libramiento de Perote, en términos de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF) vigente en el 2003, las cuales principalmente contenían elementos relativos a la adjudicación de un proyecto de construcción y no para el otorgamiento de una concesión, sin ajustarse a las disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).

No se proporcionó evidencia documental de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) hubiese solicitado a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la interpretación para efectos administrativos para no sujetarse a las disposiciones de la LOPSRM.

Se determinaron irregularidades en el procedimiento de licitación y adjudicación ya que no aseguraron la igualdad de condiciones entre los participantes, tales como:

- Modificación al monto del capital contable mínimo requerido.
- No se indicó los días naturales para el plazo de ejecución de las obras.
- Se omitió establecer lo referente a la presentación de garantías del Título de Concesión.
- No se requirió a los licitantes copia del recibo de compra de las bases, para comprobar su participación en la licitación, ya que en caso contrario no serían admitidas sus propuestas.
- No se incluyó la segunda visita al sitio de la obra, sin que se tenga evidencia de la notificación de su celebración a los licitantes.
- La primera junta de información no se realizó en los plazos establecidos, al efectuarse de manera previa a la visita al sitio de los trabajos.
- En las juntas de información; así como en las notas aclaratorias, se realizaron modificaciones a las bases, sin que se tenga evidencia que se notificaron a los licitantes a través de los medios por las que se hicieron de su conocimiento la convocatoria y bases mencionadas.
- Irregularidades en la evaluación realizada a la propuesta presentada por Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (CANANA), en los aspectos legales, técnicos, económicos y financieros, entre los que se encuentra su indebida constitución de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

- En la evaluación de propuestas se consideraron documentos que no formaban parte de la propuesta del licitante ganador. Asimismo, la SCT no proporcionó al grupo de auditores la siguiente evidencia documental:
 - Copia del Registro Federal de Contribuyentes de GANA.
 - Acuse de recibo por parte de GANA del Dictamen expedido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) y la manifestación de Impacto Ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
 - Liberación al menos del 90% del derecho de vía comprometido; así como del mecanismo y la documentación que la SCT debió entregar a la concesionaria para acreditar la ocupación de los predios que integran el derecho de vía.

2. Primera modificación al Título de Concesión

Modificación indebida por parte de la SCT, a la condición VIGÉSIMA SEXTA “ESTATUTOS DE LA CONCESIONARIA” del Título de Concesión.

La condición SEXTA del Título de Concesión establecía que la concesionaria debía obtener los créditos para la construcción de las obras dentro de un plazo máximo de 150 días contados a partir de la fecha del fallo de la licitación (el 31 de octubre de 2003), por lo que tenía hasta el 29 de marzo de 2004 para exhibir las cartas de crédito.

El 26 de enero y 9 de agosto de 2005, GANA presentó a SCT la solicitud para modificar el Título de Concesión, manifestando que, por causas no imputables a ella, no había sido posible obtener el crédito, situación que había afectado las condiciones operativas de la concesión; el no contar con el financiamiento, impedía iniciar las obras.

El 15 de septiembre de 2005 (527 días naturales posteriores a lo señalado en la condición SEXTA del Título de Concesión), la concesionaria obtuvo los créditos para la construcción de la obra, al celebrar un contrato de apertura de crédito simple con la empresa Obrascón Huarte Lain, S.A. (OHL), por la cantidad de \$200'000,000.00 (doscientos millones de pesos 00/100 M.N.).

Asimismo, para implementar las estrategias correspondientes a la “Reactivación del proyecto carretero Amozoc-Perote” señaladas en sus escritos y expuestas en la tercera sesión del Comité Técnico del Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) del 18 de agosto de 2005, la concesionaria invitó a participar en su capital social a OHL, por sí o a través de sus subsidiarias, con lo que OHL Concesiones México, S.A. de C.V. suscribió el 66.5% del total del capital social de la concesionaria, convirtiéndola en accionista mayoritaria.

Por lo anterior, se determinó que los argumentos expuestos por GANA en sus escritos del 26 de enero y 9 de agosto de 2005 y los motivos por los que la SCT autorizó la suscripción de la primera modificación al Título de Concesión del 14 de septiembre de 2005, no se ajustaron a ninguno de los supuestos descritos de la condición TRIGÉSIMA SEXTA para modificar el Título de Concesión.

Adicionalmente, con la modificación al Título de Concesión, la SCT benefició de forma indebida a la concesionaria al eliminar de la condición VIGÉSIMA SEXTA, la limitación para incorporar nuevos accionistas por el plazo de 3 años posteriores a la fecha de expedición de la autorización para el inicio de operación, lo que permitió que GANA, incorporará a OHL Concesiones México, S.A de C.V., como nuevo accionista, situación



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

que no podría suceder, si se hubiera conservado el texto original de dicha condición.

3. Segunda Modificación al Título de Concesión

Indebida autorización de la SCT a la proyección para restituir el equilibrio económico de la Concesión.

La Segunda Modificación al Título de Concesión se realizó el 20 de mayo de 2016, para el reconocimiento de la SCT de "obras complementarias" consistentes en la construcción de un túnel falso y el abatimiento de taludes, tramo II y III de la vía concesionada.

Por lo anterior, y para restituir el equilibrio económico de la concesión, GANA solicitó la prórroga de la vigencia de la vía concesionada por 30 años y del Libramiento de Perote por 20 años más a los otorgados originalmente, sustentando la solicitud en un estudio de la empresa Trasconsult S.A. de C.V., y avalado por el dictamen económico-financiero de la empresa Grupo Promotor Aries, S.A. de C.V., quien elaboró una proyección financiera del 2016 hasta el 2063, considerando los ingresos por el aforo y tráfico tanto de la vía Amozoc-Perote como del Libramiento de Perote.

Las "obras complementarias" y la inversión adicional únicamente fueron ejecutadas en la carretera Amozoc-Perote y no en el Libramiento, sin que se acreditaran las "circunstancias de orden económico de carácter general, caso fortuito o fuerza mayor que afectaron el equilibrio económico de la Concesión en más de un 5%", contenidos en la condición TRIGÉSIMA SEXTA.

Indebidamente se modificó la condición CUADRAGÉSIMA TERCERA del Título de Concesión para eliminar la parte relativa a que "la ampliación de los plazos del Título de Concesión, sólo podría prorrogarse dentro de la última quinta parte de su vigencia y a más tardar un año antes de su conclusión", requisito que originalmente debía cumplirse hasta el 2027, para la vía concesionada, y hasta el 2019, para el Libramiento de Perote, y no en el 2016, en que se dio la segunda modificación.

Es importante mencionar que la segunda modificación al Título de Concesión fue suscrita el 20 de mayo de 2016, sin contar con el dictamen jurídico, ya que el 30 de mayo del mismo año, el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT autorizó el "DICTAMEN JURÍDICO DE LA SEGUNDA MODIFICACIÓN AL TÍTULO DE CONCESIÓN", el cual fue recibido el 2 de junio de 2016, por la Dirección General de Desarrollo Carretero.

Se recomienda que la SCT dé inicio al proceso de revocación de la segunda modificación del Título de Concesión otorgado a Grupo Autopistas Nacionales, S.A. (GANA), en términos de la condición CUADRAGÉSIMA OCTAVA, fracciones I y VII, del Título de Concesión y del artículo 17, fracción I, de la Ley de Caminos Puentes y Autotransporte Federal vigente en la época de los hechos, o en su caso, resolver sobre su terminación en términos de los artículos 5 tercer párrafo, en relación con el 16 de la ley antes citada.

4. Juicio Arbitral

Demanda de Juicio Arbitral por falta de atención reiterada de la Secretaría, a las solicitudes de GANA para integrar el Comité de Expertos.

No se tiene evidencia documental de que la SCT, haya atendido en tiempo y forma los requerimientos de Grupo Autopistas Nacionales, S.A.



Sector: **Comunicaciones y Transportes**

Dependencia: **Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)**

Unidad auditada: **Subsecretaría de Infraestructura**

(GANA), de fechas 28 de junio de 2006; 9 de enero, 10 de julio y 8 de agosto de 2007; 6 de marzo, 27 de mayo y 13 de agosto de 2008; respecto del reconocimiento al sobre costo del acero, petróleo y derivados, en la construcción de la vía concesionada.

Sólo hasta el 13 de noviembre 2008, la SCT, contestó que la Concesionaria podrá iniciar las negociaciones tendientes a restituir el equilibrio económico de la Concesión a las condiciones originalmente previstas.

Nuevamente el 13 de febrero de 2009, GANA presentó su solicitud de reconocimiento siendo atendida el 24 de febrero de 2009, con oficio núm. 3.4.106.-047 de la DGDC de la SCT, por el que remite la petición de GANA al "Ingeniero Independiente".

Ante las omisiones por parte de la SCT, para responder sus múltiples solicitudes antes citadas, el 24 de agosto de 2010, GANA solicitó la instalación del Comité de Expertos previsto en la Condición CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA del Título de Concesión, y al no obtener respuesta por parte de la SCT, promovió demanda de juicio arbitral.

En el desarrollo del juicio arbitral se detectó lo siguiente:

- Falta de formalidad jurídica en la contestación a la demanda y contratación de servicios profesionales de la SCT para contestación de la demanda arbitral, sin soporte documental, ni del costo de los mismos.
- Argumentos que la SCT expuso en la contestación a la demanda del arbitraje que constituyen reconocimiento de incumplimientos que GANA, tuvo en el Título de Concesión desde el año de 2004.

- Posible erogación de recursos adicionales por la cantidad de \$2'400,000.00 (Dos millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.) más IVA, por concepto del 50% de los honorarios del Tribunal; con motivo de la atención a la demanda de juicio arbitral, por concepto de pago de honorarios al Tribunal de Arbitraje, renta de instalaciones, de audio y video, como parte de los gastos y costos judiciales.

Por lo anterior, no se cuenta con evidencia documental del pago efectuado por la SCT a GANA, lo que pudiera constituir una erogación de gastos adicionales innecesarios, en razón de que, si la SCT, hubiera aplicado el procedimiento señalado en el segundo párrafo de la condición CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA "SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS" del Título de Concesión, con apego a los principios de buena fe y hubiera atendido los requerimientos de GANA para integrar el Comité de Expertos, no se hubiera llegado a los términos de la demanda del Arbitraje.