

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Regulación y Supervisión de la Infraestructura Ferroviaria

Auditoría de Desempeño: 15-0-09100-07-0387

387-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las acciones de regulación y supervisión de la operación de la infraestructura ferroviaria, a fin de determinar su efectividad en la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios y de las inversiones en infraestructura comprometidas para su desarrollo.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de las acciones de la SCT para regular y supervisar la infraestructura ferroviaria en 2015. En materia de regulación, se revisó lo relativo a la emisión y actualización de la normativa aplicable a la infraestructura ferroviaria. En cuanto a la supervisión, se evaluaron las acciones que realizó la SCT para verificar el cumplimiento de los compromisos establecidos en los planes de negocios y en los programas de inversión, construcción, conservación y modernización ferroviaria; el cumplimiento de obligaciones de los títulos de concesión, los compromisos de inversión para la construcción y conservación del estado físico de la infraestructura, y la seguridad en la red concesionada; las visitas de verificación que efectúa la SCT y la competencia de los actores que las realizaron. Asimismo, se analizaron los registros de los accidentes e incidentes ocurridos en el periodo 2011-2015. También se fiscalizaron los mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas implementados por esa dependencia.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la AED para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas en materia de la regulación y supervisión de la operación de la infraestructura ferroviaria.

Antecedentes

En 1995, el Gobierno Federal emitió los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano (SFM), éstos indicaron la necesidad de disponer de un esquema para la inversión en el servicio ferroviario; esto era viable si se contaba con un marco jurídico transparente y con reglas claras,^{1/} por lo que, con objeto de establecer el marco regulatorio que permitiera fomentar e impulsar la actividad ferroviaria en beneficio de la seguridad, la eficiencia del servicio y aumentar la competencia frente a otros medios de transporte, a finales de ese año se promulgó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y, en septiembre de 1996, se publicó el Reglamento del Servicio Ferroviario, con el propósito de regular la intervención del sector privado en la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento, así como en la administración de las vías férreas.

El 11 de noviembre de 1995, la SCT constituyó el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, con lo que se aprobó el esquema de segmentación regional mexicano para conformar el SFM en las vías troncales Noreste, Pacífico Norte y Sureste, así como una terminal de servicios de intercomunicación y maniobras en el Valle de México.

En la planeación de mediano plazo 2013-2018, se señala que uno de los principales asuntos por atender en el sistema ferroviario son las causas que deterioran el estado físico de la red férrea nacional y de los accidentes.

En 2015, en la exposición de motivos para reformar la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario se señaló la necesidad de ajustar las condiciones legales, a fin de que concesionarios y usuarios del medio de transporte se beneficien del ferrocarril, por lo que se reforzará la supervisión del estado físico de las vías férreas existentes y de las que se construirán, para fortalecer la seguridad.

En 2015, el Sistema Ferroviario Mexicano se conformó de 26,728.0 kilómetros de vías férreas, el 64.3% (17,197.0 kilómetros) estuvo a cargo de seis empresas y dos asignatarias.

La revisión se realizó a la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) porque es responsable de regular y supervisar la operación, construcción, conservación y el cumplimiento de las obligaciones e inversiones en infraestructura ferroviaria.

En 2016, la SCT modificó la regulación del sistema ferroviario, como resultado de las reformas y adiciones que se realizaron a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario en enero de 2015; por lo que el 18 de agosto de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea el órgano desconcentrado, con capacidad técnica, operativa y de gestión, denominado Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario (ARTF), que tiene por objeto regular, promover, vigilar y verificar la construcción, operación, explotación, conservación, mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y la prestación del servicio público de transporte ferroviario, entre otras; así como imponer sanciones por infracciones a las

^{1/} Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano, Diario Oficial de la Federación 13 de noviembre de 1995.

disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, o por incumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión o las resoluciones, medidas, lineamientos y disposiciones que se emitan.

Con la creación de la ARTF se publicó el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SCT, para definir las atribuciones de la dependencia en el sistema ferroviario, por lo que la Dirección General de Transporte Ferroviario Multimodal se transformó en la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, y se señala que será responsable de planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo del sistema ferroviario; otorgar las concesiones y permisos, verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación o terminación; para cumplir con esas atribuciones, debe proponer y promover las políticas y programas de desarrollo, supervisión y logística del sistema ferroviario y vigilar el cumplimiento de las concesiones y asignaciones por parte de los operadores de la red ferroviaria concesionada, por medio de la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable y la realización de visitas de supervisión a las instalaciones de las empresas del servicio de transporte ferroviario.

Resultados

1. Emisión y actualización de la normativa aplicable a la infraestructura ferroviaria

Para la revisión de la emisión y actualización de la regulación aplicable a la operación de la infraestructura ferroviaria se consideraron los aspectos de emisión y actualización de la regulación, de las normas oficiales mexicanas aplicables a la infraestructura ferroviaria y del estado físico de la infraestructura.

a) Emisión y actualización de la regulación

Con el análisis del marco regulatorio, se constató que de las cuatro normas que regulan la operación del sistema ferroviario, dos fueron actualizadas en 2015. Los cambios más recientes ocurrieron en enero de ese año: se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, para constituir la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, órgano desconcentrado de la SCT, a fin de regular y supervisar la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, así como para imponer sanciones a los sujetos regulados por la ley. Como resultado de los cambios a la ley reglamentaria, la SCT modificó el Manual de Organización de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal.

b) Emisión y actualización de las normas oficiales mexicanas aplicables a la infraestructura ferroviaria

A efecto de verificar que la SCT emitió y actualizó normas oficiales mexicanas (NOM) relacionadas con la infraestructura ferroviaria, se solicitaron a la dependencia las políticas que utilizó, las normas actualizadas y los anteproyectos de nuevas, a 2015.

La dependencia señaló que para la emisión y actualización de las normas, la política fue el Programa Nacional de Normalización 2015;^{2/} además, se entregó el Acta de la Tercera Sesión

^{2/} Las normas oficiales mexicanas deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60

Ordinaria del Subcomité de Transporte Ferroviario, en la cual se establecieron acuerdos para definir las normas por actualizarse, y se entregaron los anteproyectos presentados al Comité Consultivo Nacional de Normalización de Transporte Terrestre y a la Comisión de Mejora Regulatoria, para su evaluación y dictamen.

Con la revisión de las normas oficiales emitidas y en proceso de actualización se constató que la SCT utilizó el Programa Nacional de Normalización para emitir y actualizar las NOM en 2015. La dependencia formuló los anteproyectos de dos nuevas normas y para renovar tres vigentes. Se acreditó que al cierre de 2015, la SCT envió a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria las manifestaciones de impacto regulatorio de los cinco anteproyectos de NOM, a efecto de que se dictaminaran, y una vez atendidas las consideraciones que precise la comisión, se formalice su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En relación con las nuevas normas propuestas por la SCT, en el anteproyecto de la NOM-013-SCT2-2015 se establecen las condiciones técnicas de diseño, fabricación y uso que deben satisfacer los durmientes de concreto para ferrocarriles, y en el de la NOM-025-SCT2-2015, se indican los parámetros de seguridad que debe cumplir el equipo ferroviario, con el propósito de garantizar y preservar la seguridad operativa.

En cuanto a la actualización de la NOM-050-SCT2-2001, NOM-055-SCT2-2000 y la NOM-056-SCT2-2000, se verificó que las tres normas tienen como finalidad implementar acciones regulatorias que garanticen las condiciones de seguridad en la prestación del servicio ferroviario; además, los cambios realizados tienen por objeto: 1) establecer los señalamientos y dispositivos que deben instalarse, y la disposiciones y métodos de calificación por observarse y aplicarse, para brindar seguridad a usuarios en los cruces a nivel de caminos, calles y carreteras con vías férreas; 2) regular los trabajos de soldadura para la fabricación de rieles continuos con unión sucesiva por soldadura, y 3) definir las condiciones y procesos de manufactura, impregnación, inspección, aceptación y embarque que debe cumplir un durmiente de madera, a fin de garantizar su resistencia y durabilidad; así como los valores mínimos de las propiedades físico-mecánicas, requisitos de impregnación, defectos permisibles y límites que deben reunir los durmientes.

c) Estado físico de la infraestructura ferroviaria

A efecto de constatar que, con la verificación de la infraestructura ferroviaria a cargo de los concesionarios y asignatarios, la DGTFM determinó en qué medida se conservó y mantuvo la vía general de comunicación ferroviaria en buen estado para que brinde seguridad, en los términos que dispone en el artículo 42 del Reglamento del Servicio Ferroviario, la ASF solicitó a la SCT los reportes de las condiciones del estado físico a 2015, de conformidad con lo establecido en ese reglamento.

La SCT informó que considera como parámetro lo establecido en el Reglamento de Conservación de Vías y Estructuras para los Ferrocarriles Mexicanos; además, se señaló que a partir de 2015 solicitó a las empresas ferroviarias su programa de conservación y mantenimiento, los cuales son evaluados por medio de las visitas de verificación en donde

días naturales posteriores a la terminación del periodo quinquenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las normas perderán su vigencia y las dependencias que las hubieran expedido deberán publicar su cancelación en el DOF.

emite actas circunstanciadas; en dichas actas se indican medidas de seguridad cuando se encuentra alguna irregularidad durante la visita. La dependencia remitió el documento “Reporte del estado físico de las vías férreas en 2015 de conformidad con los incumplimientos detectados”.

Con la revisión del Reporte del estado físico de las vías ferroviarias en 2015, se determinó que contiene el número de verificaciones realizadas al área de infraestructura ferroviaria en ese año, en las que detectaron irregularidades en la conservación y mantenimiento, pero la SCT no dispone de un registro o diagnóstico en el que señale las condiciones del estado físico de la red ferroviaria, en 2015.

Asimismo, se constató que, a 2015, la SCT no definió qué se debe entender por buen estado de la vía general de comunicación ferroviaria, ni bajo que métodos, pruebas específicas y parámetros se puede establecer que esa red se encuentra en esa condición.

Derivado de la reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la dependencia proporcionó el proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-084-SCT2, “Clasificación y estándares de seguridad para la vía”, que tiene por objeto establecer la metodología para la clasificación y los requisitos mínimos de seguridad de las vías férreas, a fin de garantizar la seguridad del tráfico de trenes en el sistema ferroviario nacional, mantener la calidad en la vía en términos proporcionales a su explotación, acorde con el rendimiento que reporte y a la situación del mercado que atiende, así como incorporar las mejoras a la vía, de acuerdo a los avances tecnológicos. Además, se señala que la NOM será de observancia obligatoria para que las empresas ferroviarias mantengan y mejoren la calidad de las vías concesionadas.

Se constató que en la NOM se determinan las disposiciones técnicas, índices, parámetros y tablas de referencia para: 1) la clasificación de la vía, que consta de cinco categorías de acuerdo con su índice de importancia; 2) la calificación de la vía, que es determina por las condiciones geométricas y estructurales que deben cumplir las redes de conformidad con la densidad de tráfico y la velocidad máxima asignada con la clasificación; 3) los requisitos mínimos para la conservación de la vía, para que los operadores programen los trabajos en función del deterioro real y medible de cada uno de los componentes de la red; 4) la vigilancia del cumplimiento de la NOM, que compete a la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario y a los departamentos de transporte ferroviario de los centros SCT, y 5) la evaluación del cumplimiento de la norma, que realizará la autoridad, por medio de las visitas de verificación.

La SCT comunicó que este proyecto de NOM no formó parte del Programa Nacional de Normalización 2016, pero se prevé incorporarlo en el programa 2017, que debe ser aprobado por el Subcomité Número 3 de Transporte Ferroviario y posteriormente iniciar el proceso de normalización, que concluye con la emisión de la NOM.

Al respecto, la SCT no acreditó que el proyecto de la NOM-084-SCT2 “Clasificación y estándares de seguridad para la vía” se integró, de manera formal, en el Programa Nacional de Normalización 2017.

La SCT condujo las políticas para actualizar la regulación relacionada con la infraestructura ferroviaria, como resultado de esto se modificó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y el Manual de Organización de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal.

Asimismo, la dependencia elaboró los anteproyectos para emitir dos nuevas NOM, y actualizar tres normas vigentes, y acreditó que con base en el Programa Nacional de Normalización realizó esos anteproyectos y las manifestaciones de impacto regulatorio, que remitió a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria para que fueran dictaminadas.

A 2015, la SCT no definió la regulación en la que se indique qué se debe entender por conservar y mantener la vía general de comunicación ferroviaria en buen estado, con métodos, pruebas específicas y parámetros para determinar que la red ferroviaria se encuentra en esa condición, que establece el artículo 42 de Reglamento del Servicio Ferroviario.

Al respecto, la SCT acreditó que se elaboró el proyecto de la NOM-084-SCT2, "Clasificación y estándares de seguridad para la vía" para que las empresas ferroviarias mantengan y mejoren la calidad de las vías, en ésta se establece la metodología para la clasificación y los requisitos mínimos de seguridad, a fin de garantizar la seguridad del tráfico de trenes en el sistema ferroviario nacional y mantener la calidad en la vía. Con esta NOM, la SCT prevé definir con precisión las condiciones físicas en las que se encuentra la red ferroviaria concesionada. Sin embargo, no se confirmó que ésta fue incorporada en el Programa Nacional de Normalización 2017, a efecto de que se formalice, y se dé continuidad al proceso de normalización.

15-0-09100-07-0387-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, y en coordinación con la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, incorpore al Programa Nacional de Normalización 2017, el proyecto de Norma Oficial Mexicana "PROY-NOM-084-SCT2, Clasificación y estándares de seguridad para la vía", con lo que se dé continuidad al procedimiento de normalización, y se disponga de la norma que precise cómo se deben conservar y mantener las vías generales de comunicación ferroviaria en buen estado, a efecto de que se verifique el cumplimiento de lo establecido en el artículo 42 del Reglamento del Servicio Ferroviario; e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las gestiones realizadas, con objeto de verificar y evaluar la calidad de la infraestructura ferroviaria.

2. Planes de negocios y programas de inversión, construcción, conservación y modernización ferroviaria

Con objeto de verificar los montos de inversión para desarrollar, modernizar y conservar la red ferroviaria a cargo de los concesionarios y permisionarios, se solicitó a la SCT el plan de negocios de cada título de concesión y asignación, así como los programas de inversión, construcción, conservación y modernización de la infraestructura ferroviaria de 2015.

La SCT proporcionó los planes y los programas anuales de inversión (PIA) vigentes a 2015, de los seis concesionarios y de los dos signatarios responsables de operar la infraestructura ferroviaria concesionada. Respecto de los programas de construcción, conservación y modernización, la dependencia informó que en los planes de negocios se establecen los compromisos de inversión por parte de los concesionarios ante la secretaría.

Con la revisión, se constató que la dependencia no dispuso de los programas de inversión específicos de construcción, conservación y modernización, ya que los concesionarios y

asignatarios sólo presentaron los PIA, en los que se incluyeron las inversiones de forma agregada.

Para atender esta deficiencia, en 2016, la SCT implementó el requerir a los concesionarios y asignatarios los programas de construcción, explotación, conservación y modernización de la infraestructura, para lo cual elaboró un formato, a efecto de que se entreguen detalladamente los programas. Como resultado de esa acción, la SCT demostró que recibió los programas, en el formato definido, en los que se detallan las características, volumen, unidades de medida, ubicación, fechas de ejecución, la inversión y aclaraciones de cada obra prevista por los concesionarios y asignatarios de la red ferroviaria.

Con la auditoría se determinó que la SCT contó con los planes de negocios de cinco concesionarios y de un asignatario, en los que se establecieron metas de inversión total para 2015, por 2,029,816.1 miles de pesos, pero el Concesionario 4 y el Asignatario 1 no definieron los montos de inversión en los planes.

Derivado de la reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la SCT informó que el Concesionario 4, en 2007, la empresa concesionaria renunció al título, por lo que para dar continuidad a la operación y explotación de las vías Chiapas y Mayab, la SCT impuso al Asignatario 1, una modalidad para que opere y explote esas vías, y preste el servicio de transporte ferroviario de carga y los servicios auxiliares, hasta que se entregue en concesión o se le notifique el cese de las causas que motivaron la medida. Al ser el Asignatario 1 una empresa de participación estatal mayoritaria que operó, en 2015, la línea que ampara la Concesión 4, en los términos de modalidad y no siendo titular de esa concesión, la SCT considera que no requiere presentar un Plan de Negocios, ya que la obligación corresponde al concesionario de dichas vías, que renunció.

No obstante, la ASF considera que la imposición de modalidad de la vía de comunicación al Asignatario 1, no le excluye de cumplir con las condiciones que se establecen en el título de concesión correspondiente a las vías Chiapas y Mayab; toda vez que con los oficios 4.3.-1081/2007 y 4.3.-143/2010 del 10 de agosto de 2007 y 28 de enero de 2010, respectivamente, la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal le comunicó a ese asignatario que deberá operar, explotar y prestar el servicio de transporte ferroviario de carga y los servicios auxiliares en las vías Chiapas y Mayab, conforme a las condiciones que se establecen en el título de asignación. Estos comunicados precisan que el Asignatario 1 tiene que dar continuidad al servicio, para ello debe cumplir con las condiciones que establece el título; además, en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y en el Reglamento del Servicio Ferroviario no se establecen situaciones de excepción para que no se dé cumplimiento al artículo 15 de dicho reglamento, en lo relativo a que los concesionarios deberán de presentar el plan de negocios.

Respecto del plan de negocios del Asignatario 1, la SCT informó que “no se desglosa el compromiso de inversión por cada año del quinquenio”, 2013-2017, ya que “no dispone de dichos recursos (...)”, toda vez que éstos dependen “de la aprobación del registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cada ejercicio”.

En cuanto al PIA 2015, la dependencia acreditó que los seis concesionarios y los dos asignatarios previeron realizar inversiones, en su conjunto, por 4,528,564.3 miles de pesos,

monto superior en 2,498,748.2 miles de pesos, en comparación con los 2,029,816.1 miles de pesos señalados en los planes de negocios. Se determinó que los montos de inversión del PIA de los concesionarios y asignatarios se ajustaron a los previstos en sus planes de negocios.

La SCT dispuso de los programas de inversión de los seis concesionarios y dos asignatarios, pero no fueron elaborados los de construcción, conservación y modernización en 2015. Esta situación fue corregida en 2016, ya que la SCT requirió a los concesionarios y asignatarios que presenten cada uno de los programas, a efecto de cumplir con el artículo 15 del Reglamento del Servicio Ferroviario.

En ese año, la dependencia dispuso de los planes de negocios de seis concesionarios y dos asignatarios, pero el Concesionario 4 y el Asignatario 1 no establecieron los montos de inversión en los planes, toda vez que en el primero, la SCT consideró que no es obligatorio que presente el plan de negocios, porque el asignatario que la operó no es titular de la concesión; en el segundo, se señaló que no se desglosaron los compromisos de inversión, ya que al ser una empresa de participación estatal mayoritaria, los montos dependen de la aprobación por parte de Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cada ejercicio.

Respecto de las inversiones previstas en los programas de inversión 2015, los concesionarios y asignatarios, en su conjunto, establecieron un monto de 4,528,564.3 miles de pesos, que fue superior en 2,498,748.2 miles de pesos, a los 2,029,816.1 miles de pesos señalados en los planes de negocios. Por lo que los montos de inversión programados para ese año por los concesionarios y asignatarios, se ajustaron a los previstos en sus planes de negocios.

15-0-09100-07-0387-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, solicite al Asignatario 1 que presente el plan de negocios de las vías Chiapas y Mayab, en el que se incluyan los montos de inversión o, en su caso, se indiquen las causas por las que no se prevén inversiones en el año que corresponda, ya que es el responsable de operar, explotar y mantener la infraestructura, y prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga y los servicios auxiliares en éstas, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 15 del Reglamento del Servicio Ferroviario; e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas, a efecto de contar con los montos de inversión previstos en los planes de negocios de todos los concesionarios y asignatarios.

3. Cumplimiento de obligaciones establecidas en los títulos de concesión

A efecto de constatar que, en 2015, la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal (DGTFM) de la SCT verificó que los concesionarios y asignatarios operadores de la red ferroviaria cumplieron con las obligaciones determinadas en los títulos de concesión en materia de infraestructura, se solicitaron a la dependencia los títulos otorgados para operar la red ferroviaria vigentes a 2015, y la metodología que usó para seleccionar a los concesionarios y asignatarios por supervisar; el número y tipo de obligaciones que revisaría y los registros de la supervisión.

La SCT proporcionó los títulos otorgados a 2015, e informó que anualmente se da seguimiento a los compromisos establecidos en los aspectos de inversión, pago de derechos, indicadores de seguridad y eficiencia operativa; prestación de servicio ferroviario a comunidades aisladas

y en materia tarifaria. También señaló que, durante 2015, como resultado de la supervisión de la revisión a los títulos de concesión no impuso sanciones por incumplimiento a las obligaciones establecidas en relación con estos aspectos.

Sin embargo, la dependencia no acreditó a la ASF que cuenta con un registro para verificar que se supervisó el cumplimiento de todas las obligaciones establecidas en los títulos de concesión y asignación. Por lo cual, se determinó que no existen ni operan mecanismos efectivos de control interno para la verificación del cumplimiento de dichos compromisos, mediante los cuales la DGTFM realice el registro, verificación, conciliación, revisión y resguardo de la documentación que acredite que los concesionarios y asignatarios cumplieron con todas las obligaciones señaladas en el título respectivo.

Al no disponer de la evidencia de un registro de seguimiento de la supervisión mediante la revisión documental que debe realizar la SCT del cumplimiento de las obligaciones, la ASF analizó los expedientes de los títulos de concesión otorgados a seis concesionarios y dos asignatarios, a efecto de determinar el número y tipo de obligaciones en materia de construcción, conservación, operación y seguridad de la red ferroviaria, que se deben cumplir anualmente.

Los compromisos del alcance de la revisión de la ASF se conformaron por un total de 93 obligaciones documentales por revisar. A efecto de constatar que los seis concesionarios y dos asignatarios cumplieran con esas obligaciones en 2015, la ASF solicitó la documentación que justifique que se verificó que se atendieron esos compromisos, relacionados con la construcción, conservación, operación y seguridad de la red ferroviaria.

Con el oficio número 4.3.-999/2016 del 16 de agosto de 2016, la SCT proporcionó la documentación solicitada por la ASF; sin embargo, se comprobó que la SCT no cuenta con un expediente que integre por cada uno de los 11 títulos de concesión toda la documentación que confirme el cumplimiento de cada tipo de obligación. Se constató que la información está resguardada por cada área de la DGTFM a la que le corresponde revisar el tipo específico de información, por obligación, como son las direcciones de Asuntos Legales, de Regulación Económica y Estadística Ferroviaria, y de Verificación y Coordinación con Centros SCT.

Al respecto, con el oficio número 4.3.-964/2016 del 3 de agosto de 2016, la SCT informó a la ASF que la DGTFM no cuenta con un área específica para coordinar e integrar los expedientes con la documentación comprobatoria del cumplimiento de cada uno de los compromisos establecidos en los títulos de concesión.

Por la falta de la integración de un expediente unificado de los títulos de concesión y documentación completos, en el que la DGTFM de la SCT incluya debidamente las operaciones con las que verificó, registró y que estén soportados con documentación clasificada, organizada y resguardada para su consulta, se considera que esa dirección carece del resguardo integrado de la supervisión de las obligaciones.

Como resultado de la revisión de los 11 títulos otorgados a seis concesionarios y dos asignatarios, se determinó que no se acreditaron un total de 42 de 93 documentos comprobatorios con los que se demuestre que la DGTFM de la SCT verificó que se atendieron los compromisos relativos a la construcción, conservación, operación y seguridad de la red ferroviaria.

La SCT no acreditó que verificó el total de los compromisos, que los concesionarios deben atender, relativos a la construcción, conservación, operación y seguridad de la red ferroviaria establecidos en los 11 títulos de concesión, de 6 concesionarios y 2 asignatarios; toda vez que la dependencia no dispuso de 42 de 93 documentos comprobatorios de las obligaciones revisadas.

Se constató que la DGTFM de la SCT no integró, en los expedientes de los 11 títulos examinados por la ASF, toda la documentación que acredite que verificó el cumplimiento de cada una de las obligaciones, y no contó con un control sobre el registro de las operaciones con las que verificó, soportó, clasificó, organizó y resguardó, para consultar toda la evidencia que confirme que se realizaron las obligaciones establecidas en los títulos de concesión; lo anterior, evidenció que esa dependencia no opera mecanismos efectivos de control interno para la verificación del cumplimiento de dichos compromisos, por lo que se incrementa el riesgo de que no se tenga una seguridad razonable del logro de objetivos y metas relacionados con la supervisión del sector ferroviario.

Derivado de la reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la SCT informó que está implementado el denominado “Sistema Institucional de Transporte Ferroviario” y el “Sitio Colaborativo de Transporte Ferroviario y Multimodal” en 2016, con la finalidad de verificar las obligaciones que deben cumplir los concesionarios y asignatarios de ese medio de transporte. Sin embargo, no se acreditó que mediante esas herramientas informáticas, la dependencia supervisará y tendrá el control de cada una de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión y asignación.

15-0-09100-07-0387-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, analice las causas por las cuales no dispuso de 42 documentos comprobatorios que acrediten que verificó el cumplimiento de todos los compromisos relacionados con la construcción y conservación establecidos en los títulos de concesión y asignación y, con base en los resultados, fortalezca sus mecanismos de control y supervisión, para llevar un adecuado seguimiento y registro de la verificación que realiza de la documentación que acredite el cumplimiento de la totalidad de los compromisos a los que están sujetos los concesionarios y asignatarios, a efecto de dar atención a lo señalado en el artículo 23, fracción XV, del Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado el 18 de agosto de 2016; e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para fortalecer el control interno del registro, que corresponde a la dependencia, respecto de la verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión en materia ferroviaria.

15-0-09100-07-0387-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, considere evaluar su control interno respecto de la integración de los expedientes de los títulos de concesión y asignación, a fin de que en un expediente se incorpore toda la documentación que acredite el cumplimiento de cada una de las obligaciones señaladas en el título de concesión, asignación y normativa aplicable en materia ferroviaria, con objeto de establecer y operar mecanismos de control efectivos de las

actividades que se realizan en la verificación de esos títulos, así como para el registro, verificación, conciliación, revisión y resguardo de archivos, que permitan constatar que estas actividades están debidamente registradas y soportadas con documentación clasificada, organizada y resguardada para su consulta, a efecto de dar atención a lo señalado en los numerales 13, fracción II y 14, II.3 Nivel de Control Interno Operativo, Tercera Norma: Actividades de Control, incisos a) y b), del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para fortalecer los mecanismos de control interno en la integración, supervisión y resguardo de los expedientes de los títulos de concesión y asignación en materia ferroviaria.

4. Compromisos de inversión en infraestructura ferroviaria

A efecto de constatar que la DGTFM de la SCT verificó que los concesionarios y asignatarios se ajustaran, como mínimo, a los compromisos de inversión establecidos en el plan de negocios, para la construcción y conservación de la infraestructura ferroviaria, a cargo de seis concesionarios y dos asignatarios en 2015, se solicitó a la dependencia los reportes, registros e información con los que corroboró la aplicación de las inversiones relativas a la construcción y conservación; así como, en su caso, los apercibimientos o sanciones aplicados por incumplimientos a los compromisos de inversión, por parte de los concesionarios y asignatarios.

La SCT remitió el Programa de Inversión Anual (PIA) 2015 y el informe de inversión ejercida al cierre del año de los seis concesionarios y dos asignatarios, el cual incluye la aplicación de recursos para la construcción y conservación de la red a su cargo. La SCT informó que no tiene registro de sanciones impuestas a concesionarios por infringir la normativa ferroviaria.

Con la revisión de la información proporcionada por la dependencia, se verificaron las inversiones en obras de construcción y conservación, programadas y aplicadas, a efecto de determinar si se ajustaron, como mínimo, a los compromisos establecidos. Los resultados se presentan a continuación:

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE LOS COMPROMISOS DE INVERSIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN Y CONSERVACIÓN PREVISTOS
EN EL PROGRAMA DE INVERSIÓN ANUAL DE LOS CONCESIONARIOS Y ASIGNATARIOS DE LA RED FERROVIARIA, 2015
(Obras, miles de pesos y porcentajes)

Concesionario / asignatario	Meta original (PIA)		Obras ejecutadas (PIA)		Obras adicionales		Total		Aplicación de la inversión (%)	
	Obras	Inversión	Obras	Inversión	Obras	Inversión	Obras	Inversión		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)+(5)	(8)=(4)+(6)	9)=[(8)/(2)]x100	
Total	315	4,528,564.3	231	2,633,980.6	140	1,639,135.2	371	4,273,115.8	94.4	↓
• Construcción	12	324,909.0	10	104,553.7	25	448,192.0	35	552,745.7	170.1	↑
• Conservación	303	4,203,655.3	221	2,529,426.9	115	1,190,943.2	336	3,720,370.1	88.5	↓
Concesionario 1 1/	232	1,511,652.2	174	890,023.0	74	1,025,557.1	248	1,915,580.1	126.7	↑
• Construcción	2	4,655.8	1	375.4	17	401,257.7	18	401,633.1	8,626.5	↑
• Conservación	230	1,506,996.4	173	889,647.6	57	624,299.4	230	1,513,947.0	100.5	↑
Concesionario 2	19	1,170,583.7	17	1,452,678.8	20	93,819.3	37	1,546,498.1	132.1	↑
• Construcción	9	190,253.2	9	104,178.3	8	46,934.3	17	151,112.6	79.4	↓
• Conservación	10	980,330.5	8	1,348,500.5	12	46,885.0	20	1,395,385.5	142.3	↑
Concesionario 3 2/	9	148,689.6	9	147,039.2	2	1,951.5	11	148,990.7	100.2	↑
• Construcción	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.c.	
• Conservación	9	148,689.6	9	147,039.2	2	1,951.5	11	148,990.7	100.2	↑
Concesionario 4	8	1,211,673.8	0	0.0	13	359,190.7	13	359,190.7	29.6	↓
• Construcción	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.c.	
• Conservación	8	1,211,673.8	0	0.0	13	359,190.7	13	359,190.7	29.6	↓
Concesionario 5	8	63,066.1	8	65,386.9	0	0.0	8	65,386.9	103.7	↑
• Construcción	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.c.	
• Conservación	8	63,066.1	8	65,386.9	0	0.0	8	65,386.9	103.7	↑
Concesionario 6	26	18,901.4	14	24,318.2	20	20,706.8	34	45,025.0	238.2	
• Construcción	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.c.	
• Conservación	26	18,901.4	14	24,318.2	20	20,706.8	34	45,025.0	238.2	↑
Asignatario 1	7	11,697.5	7	11,697.5	1	3,103.3	8	14,800.8	126.5	↑
• Construcción	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.c.	
• Conservación	7	11,697.5	7	11,697.5	1	3,103.3	8	14,800.8	126.5	↑
Asignatario 2	6	392,300.0	2	42,837.0	10	134,806.5	12	177,643.5	45.3	↓
• Construcción	1	130,000.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	
• Conservación	5	262,300.0	2	42,837.0	10	134,806.5	12	177,643.5	67.7	↓

FUENTE: elaborado por la ASF con los reportes del "Programa de Inversión Anual 2015" e "Informe de inversión realizada en 2015 (Infraestructura)", de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal de la SCT.

PIA: Programa de Inversión Anual 2015.

1/ Incluye dos vías cortas.

2/ Incluye una vía corta.

n.c. No cuantificable.

Se constató que los seis concesionarios y dos asignatarios programaron inversiones, en conjunto, por un monto de 4,528,564.3 miles de pesos, para realizar un total de 12 obras de construcción y 303 de conservación. Al cierre de 2015, se informó que se invirtieron 4,273,115.8 miles de pesos, cifra que significó el 94.4% de lo programado por los operadores de la red, con lo que se ejecutaron un total 371 obras, 35 de construcción y 336 de conservación, y se determinó que de las 35 obras de construcción ejecutadas, el 28.6% (10) correspondió a las programadas y el 71.4% (25) restante se adicionó en el transcurso del año; de las 336, de conservación, el 65.8% (221) fue programado y el 34.2% (115) se sumó durante el año.

De los 6 concesionarios que operaron la red ferroviaria, 5 se ajustaron a los compromisos de inversión definidos para 2015, y de los 2 asignatarios para operar la infraestructura ferroviaria, el Asignatario 1 cumplió su monto de inversión en 126.5% para ese año. Pero el Concesionario 4 no se ajustó a las inversiones que previó para conservar la infraestructura, al aplicar el 29.6% (359,190.7 miles de pesos) de los 1,211,673.8 miles de pesos que

comprometió en el PIA presentado a la SCT, y el Asignatario 2, tampoco lo hizo, al emplear el 45.3% (177,643.5 miles de pesos) de los 392,300.0 comprometidos. Al respecto, se determinó que la DGTFM de la SCT no acreditó el haber apercibido o, en su caso, sancionado a estos por no ajustarse a los compromisos de inversión establecidos en 2015.

Derivado de la reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la SCT informó que el Concesionario 4 renunció a la concesión en 2007, por lo que al Asignatario 1 se le impuso la modalidad para que opere, explote y mantenga las vías Chiapas y Mayab, que corresponden a ese título, a efecto de dar continuidad a los servicios ferroviarios, por lo que los recursos para la inversión programados se previeron a partir de las transferencias programadas en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, en el que se estableció destinar cada año 1,211,673.8 miles de pesos, durante un periodo de 5 años, para mejorar la infraestructura de esas líneas férreas.

Sin embargo, se informó que los recursos que se programaron en el PIA 2015 estuvieron supeditados a la autorización correspondiente y fueron afectados por las restricciones presupuestales aplicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al ser presupuestarios. La ejecución de los recursos no fue aplicada conforme al programa, se recibió una primera ministración por 221,171.4 miles de pesos, y en agosto de 2015, una segunda por 215,000.0 miles de pesos, que se destinaron al rubro de inversión y se aplicaron en rehabilitación de vía, insertado de durmientes y adquisición de materiales, por lo cual, la DGDFM no procedió la aplicación de sanción correspondiente, ya que no dependió del Asignatario 1 alcanzar los montos de inversión previstos en el PIA 2015 para la operación del Concesionario 4.

En relación con el Asignatario 2, la DGDFM informó que de los 392,300.0 miles de pesos a invertir en 2015, el concesionario señaló que 390,000.0 miles de peso dependían de contar con los fondos federales, estatales y municipales respectivos y que los 2,300.0 miles de pesos restantes fueron recursos propios de la empresa. Asimismo, se informó que el asignatario realizó una inversión en infraestructura por 177,643.5 miles de pesos, debido a que no contó con los recursos que serían transferidos por las autoridades estatal y municipal, ya que sí dispuso de los fondos federales para ejecutar los proyectos que se tenían considerados.

La SCT acreditó que verificó el cumplimiento de las obligaciones de los seis concesionarios y dos asignatarios relativas a las inversiones programadas y ejecutadas en 2015; con la revisión se determinó que se invirtieron 4,273,115.8 miles de pesos, con los cuales los operadores desarrollaron un total de 371 obras de infraestructura ferroviaria, 35 de construcción y 336 de conservación, cifra que significó la aplicación del 94.4% de las inversiones comprometidas a realizar en ese año por 4,528,564.3 miles de pesos.

Además, la ASF determinó que cinco de los seis concesionarios y uno de los dos asignatarios se ajustaron a los compromisos de inversión, para construir y conservar la infraestructura, establecidos en los planes de negocios y los programas de inversión 2015, al cumplir entre el 100.2% y el 238.2% respecto de lo programado.

No obstante, el Concesionario 4 y el Asignatario 2 no lo hicieron, al alcanzar niveles de inversión del 29.6% y 45.3%, respectivamente, de las comprometidas. La SCT informó que no apercibió o, en su caso, sancionó a esos operadores, toda vez que estos no dispusieron de la totalidad de los recursos previstos en los programas de inversión, ya que están sujetos a la

autorización y ministración, en el caso del Concesionario 4, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del Asignatario 2, de los gobiernos estatal y municipal.

5. Seguridad en la infraestructura ferroviaria

Un accidente es un evento que causa repercusiones graves con daños materiales costosos al equipo terrestre o a las instalaciones de la red ferroviaria y provoca la interrupción en la operación. El incidente no tiene repercusiones graves o permanentes.^{3/}

El resultado se presenta en dos aspectos: a) accidentes e incidentes registrados en la red ferroviaria concesionada y b) supervisión del cumplimiento del coeficiente de seguridad.

a) Accidentes e incidentes registrados en la red ferroviaria concesionada

Con objeto de verificar que en la red ferroviaria se presten servicios con seguridad, se solicitó a la entidad fiscalizada el reporte de los accidentes e incidentes ocurridos en la infraestructura ferroviaria concesionada y las causas que los originaron durante el periodo 2011-2015.

La SCT proporcionó la base de datos de los accidentes e incidentes que se registraron en la red ferroviaria concesionada del periodo 2011-2015.

Con el análisis de la información proporcionada, se determinaron las principales causas que originaron los accidentes e incidentes ocurridos en la red ferroviaria concesionada en 2015.

En 2015, en la red ferroviaria concesionada se registraron 228 accidentes, de los cuales, el 87.3% fue porque el tren arrolló algún vehículo, ya que los conductores intentaron ganar el paso, en el 6.1%, los vehículos golpearon a las locomotoras antes de la intersección de la vía y del camino; el 5.3%, por descarrilamiento del tren, debido a las deficiencias del estado físico y a la geometría de la vía y el 1.3%, por colisiones entre trenes.

En relación con los incidentes, se registraron 820 eventos, de los cuales, el 64.6%, fue por descarrilamiento provocado, principalmente, por factores climatológicos y vandalismo, el 19.4%, el tren impactó al vehículo, el 8.7%, por arrollamiento de personas, debido a la falta de precaución al cruzar las vías, el 4.5%, los trenes rozaron entre ellos por fallas de los conductores; el 2.2%, el vehículo impactó al tren, toda vez que los automovilistas intentaron ganarle el paso al tren en la intersección entre la vía y el camino; y el 0.6%, por la falta de pericia del personal operativo de las instalaciones ferroviarias.

Con la revisión se determinó que la principal causa de los accidentes se presentó porque los automovilistas no respetaron el cruce del ferrocarril, con el 87.3% (199) de los 228 accidentes registrados en 2015.

Se revisó y analizó la base de datos de los accidentes e incidentes que se registraron en la red ferroviaria concesionada del periodo 2011-2015, los resultados se presentan a continuación:

^{3/} Definición proporcionada por la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal de la SCT en su base de datos de los accidentes e incidentes que se registraron en la red ferroviaria concesionada.

ACCIDENTES E INCIDENTES OCURRIDOS EN LA RED FERROVIARIA CONCESIONADA, 2011-2015
(Accidentes, incidentes y porcentajes)

Concepto	2011 (1)	2012 (2)	2013 (3)	2014 (4)	2015 (5)	TMCA (%)
Accidentes	111	140	212	218	228	19.7
- En la red ferroviaria nacional	14	18	27	20	19	7.9
- Cruce a nivel 1/	97	122	185	198	209	21.2
Incidentes	468	836	1045	691	820	15.1
- En la red ferroviaria nacional	468	560	819	595	643	8.3
- Cruce a nivel 1/	n.d.	276	226	96	177	(13.8) 2/
Total	579	976	1,257	909	1,048	16.0

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la base de datos de los accidentes e incidentes que se registraron en la red ferroviaria concesionada del periodo 2011-2015, de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal de la SCT.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual: $\left(\frac{\text{dato de 2015}}{\text{dato de 2011}} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \times 100$.

n.d. No disponible.

1/ Se refieren a los eventos ocurridos en un cruce o intersección entre la vía férrea y una carretera o camino.

2/ Corresponde a la TMCA respecto de 2012.

Con el análisis de la información, se determinó que en 2015, la SCT tiene el registro de 228 accidentes, de los cuales 19 se reportaron en la red ferroviaria y 209 en el cruce a nivel, donde convergen vías y carreteras o caminos, y 820 incidentes, 643 en la red y 177 en los cruces a nivel.

En el periodo 2011-2015, el número de accidentes e incidentes ocurridos en la infraestructura ferroviaria se incrementó en 16.0% en promedio anual, al pasar de 579 eventos en 2011 a 1,048 en 2015. Los accidentes aumentaron en 19.7% en promedio anual, de 111 a 228 eventos. Respecto de los incidentes, se registró un crecimiento de 15.1% en promedio anual, al pasar de 468 incidentes en 2011 a 820 en 2015.

b) Supervisión del cumplimiento del coeficiente de seguridad

A fin de determinar que la SCT supervisó el cumplimiento del coeficiente de seguridad, en términos del índice de accidentes de trenes de carga y de accidentes generales, se solicitó el reporte del resultado "Índice de Seguridad" para cada uno de los concesionarios y asignatarios de 2015.

La SCT remitió los reportes del resultado del indicador de seguridad de 2015 de los seis concesionarios y dos asignatarios.

Los reportes proporcionados se verificaron con la base de datos de los accidentes registrados en la red ferroviaria concesionada nacional y con los informes de indicadores de seguridad y eficiencia operativa que los concesionarios remitieron a la SCT, donde registraron las toneladas-kilómetro brutas transportadas en 2015 y los carros manejados en ese año, y de cuyo análisis se obtuvieron los resultados siguientes:

RESULTADO DEL INDICADOR ÍNDICE DE SEGURIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA, 2015
(Accidentes, miles de millones de toneladas-kilómetro brutas transportadas, carros manejados y puntos)

Concesionario / asignatario	Accidentes de trenes de carga				Cumple el coeficiente	
	Accidentes de trenes de carga	Miles de millones de toneladas-kilómetro brutas transportadas / carros manejados	Índice de seguridad	Coeficiente de seguridad	Sí	No
Concesionario 1	9	86.10	0.10	0.28	✓	
Concesionario 1 (vía corta 1)	0	1.29	0.00	0.19	✓	
Concesionario 1 (vía corta 2)	0	0.53	0.00	0.19	✓	
Concesionario 2	6	68.82	0.09	0.28	✓	
Concesionario 3	3	15.78	0.19	0.28	✓	
Concesionario 3 (vía corta 1)	0	0.15	0.00	0.19	✓	
Concesionario 4	0	0.87	0.00	0.19	✓	
Concesionario 5	0	1.90	0.00	0.19	✓	
Asignatario 1	0	0.17	0.00	0.00	✓	
Asignatario 2	0	0.01	0.00	0.00	✓	
Concesionario 6 1/	1	489,510	0.02	0.00	✓	

FUENTE: elaborado por la ASF con la base de datos de los accidentes e incidentes que se registraron en la red ferroviaria concesionada de 2015; el Reporte de las toneladas-kilómetros brutas transportadas en 2015 y el Reporte de los carros manejados en la infraestructura ferroviaria en 2015 y con la nota de Atención a Observaciones Preliminares del 11 de octubre de 2016, de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal de la SCT.

1/ Este concesionario se mide por el número accidentes generales y se reporta en términos de carros manejados. El número de accidentes se multiplican por 10,000 y se divide entre el número de carros manejados.

Se determinó que, en 2015, los seis concesionarios y los dos asignatarios cumplieron con el coeficiente de seguridad, al registrar índices inferiores a los establecidos; toda vez que los concesionarios 1, en sus vías cortas; 3, en la vía corta; 4; 5, y los asignatarios 1 y 2 registraron accidentes en 2015. Por lo que se refiere los concesionarios 1, 2 y 3, el índice que registraron fue inferior al coeficiente, y el concesionario 6 superó el coeficiente de manera no significativa, al registrar un accidente.

En conclusión, en 2015, la SCT verificó y dispuso de los registros de los accidentes ocurridos en la infraestructura ferroviaria concesionada, así como las causas que los originaron. En esa red se registraron 228 accidentes y 820 incidentes en 2015, de los cuales 12 (5.3%) de los accidentes se debieron a las condiciones físicas de las vías férreas y 42 (5.1%) incidentes fueron por la falta de pericia de los maquinistas y del personal operativo de las instalaciones. En el periodo 2011-2015, el número de accidentes e incidentes aumentó en 16.0% en promedio anual, al pasar de 579 a 1,048 eventos.

Asimismo, cinco concesionarios y los dos asignatarios cumplieron con el coeficiente de seguridad determinado en sus redes, al registrar índices de seguridad inferiores a los establecidos, y el concesionario 6 superó el coeficiente de manera no significativa, al registrar un accidente.

6. Visitas de verificación

En el Programa Integral de Verificaciones (PIV) 2015 del Sistema Ferroviario Nacional se establece como objetivo vigilar de manera integral y coordinada, que la prestación del servicio de transporte ferroviario se realice en cumplimiento de la normativa vigente, por medio de verificaciones técnicas a las áreas de infraestructura, operación, equipo y talleres o servicios auxiliares, a fin de mejorar la seguridad y eficiencia.

Para determinar los resultados de la SCT, en cuanto a efectuar las visitas de verificación programadas en 2015, se solicitó a la entidad fiscalizada el Programa Anual de Verificaciones 2015 y sus resultados; asimismo, se requirió el reporte de las medidas de seguridad emitidas en ese año como resultado de las visitas de verificación.

La SCT proporcionó el documento “IV. Metas Cuantitativas por Centro SCT”, y remitió la información siguiente: “Programas por Entidad Federativa 2015”, “Reporte de Clasificación PIV 2015”, base de datos “Control de Verificaciones 2015” y las Actas Circunstanciadas realizadas a la red ferroviaria 2015.

Con el análisis del reporte “IV. Metas Cuantitativas por Centro SCT”, se verificó que contiene la programación de las visitas de verificación por Centro SCT y no por concesionario y asignatario. Dicho reporte incluye las visitas efectuadas a los permisionarios del transporte ferroviario, que no formaron parte del alcance de esta revisión.

Además, con la revisión del documento “Reporte de Clasificación PIV 2015”, se verificó que contiene las visitas realizadas en ese año por Centro SCT; asimismo, la dependencia informó que el control y seguimiento de dichas visitas lo llevan a cabo por medio de la base de datos “Control de Verificaciones 2015”, y la documentación que soporta esa base la refiere con las Actas Circunstanciadas realizadas con la verificación a la red ferroviaria. Asimismo, de la base de datos se obtuvo el número de visitas de verificación y de las medidas detectadas por concesionario y asignatario.

Para verificar la confiabilidad de los registros relacionados con las visitas programadas y realizadas a los concesionarios y asignatarios, la ASF comparó los reportes “IV. Metas Cuantitativas por Centro SCT 2015” con los “Programas por Entidad Federativa 2015”; el “Reporte de Clasificación PIV 2015” y la base de datos “Control de Verificaciones 2015” con la revisión del total de Actas Circunstanciadas realizadas en ese año a la red ferroviaria. De la evaluación, se verificó que existen inconsistencias entre estos registros.

En cuanto a las visitas programadas, el reporte que proporcionó la SCT no permite identificar las visitas que se planearon revisar por concesionario y asignatario, por lo que la ASF revisó y analizó los reportes “Programas por Entidad Federativa 2015” y determinó que el número total de visitas por Centro SCT fueron 1,128, por lo que existe una diferencia de 49 en relación con su registro “IV. Metas Cuantitativas por Centro SCT 2015” que señaló 1,079 visitas.

Además, con la revisión del total de Actas Circunstanciadas proporcionadas por la dependencia, la ASF determinó que el número total de visitas correspondieron a 1,314, por lo que existe una diferencia de 62 en relación con las 1,376 señaladas en el reporte “Reporte de Clasificación PIV 2015”; además, las 1,314 actas fueron cotejadas y localizadas en la base de datos “Control de Verificaciones 2015”. Asimismo, las visitas efectuadas a los concesionarios presentan diferencias entre las cifras, ya que la SCT reportó 1,014 y la ASF determinó 1,257 (243 actas más).

A partir de la evidencia que la ASF obtuvo con la revisión de las actas y cotejado con la base de datos, se verificó que, en 2015, la SCT, con el apoyo de 57 verificadores situados en los Centros SCT y en la DGTfM realizó 1,257 visitas de verificación a los seis concesionarios y dos asignatarios, lo que significó un cumplimiento de 117.5% respecto de las visitas programadas por realizar en ese año. De la supervisión a los concesionarios y asignatarios, se determinó

que la dependencia cumplió en ejecutar las visitas previstas en más del 100.0%, y sólo en el Concesionario 3 se logró realizar el 94.6% (175 visitas) de las 185 presentadas en su programación.

Con el oficio número 4.3.0.2.-052/2016 del 19 de febrero de 2016, la SCT informó que, como resultado de las verificaciones emite medidas de seguridad por incumplimientos al marco normativo y que ponen en riesgo la operación ferroviaria, en la cual se establecen plazos para su corrección y, de ser el caso, al concesionario se le iniciaría el procedimiento de sanción. Además, se realiza el seguimiento de las medidas de seguridad dictadas en el año, mismas que se presentan en el Acta Circunstanciada.

Con la revisión de la base de datos y de las 1,257 Actas Circunstanciadas, la ASF determinó que, en 2015, la SCT emitió 1,050 medidas de seguridad a los seis concesionarios y dos asignatarios. Sin embargo, no se fue posible verificar el seguimiento de esas medidas, debido a que la base proporcionada no es confiable por las inconsistencias detectadas.

Las ASF comprobó que la SCT, en 2015, realizó 1,257 visitas de verificación a los concesionarios y asignatarios de la red ferroviaria, lo que significó el 117.5% de cumplimiento respecto de las 1,070 programadas en el año.

Se constató que el sistema de registro de la SCT de las visitas de verificación y las medidas de seguridad emitidas mostró debilidades, ya que el número de visitas realizadas en el documento "Reporte de Clasificación PIV 2015" no se corresponde con la base de datos "Control de Verificaciones 2015"; asimismo, la documentación que la dependencia proporcionó para soportar la base no coincide con el número total de Actas Circunstanciadas que se elaboraron durante las visitas de verificación; lo anterior evidenció que esa dependencia no opera mecanismos efectivos de control interno para el registro y control de las visitas de verificación y las medidas de seguridad, lo que incrementa el riesgo de que no se tenga una seguridad razonable del logro de objetivos y metas relacionados con la supervisión del sector ferroviario.

Debido a que no se contó con un registro confiable sobre las visitas de verificación que la SCT llevó a cabo en 2015, la ASF determinó que la dependencia no proporcionó evidencia suficiente para determinar las condiciones físicas en las que se encontraba la infraestructura ferroviaria, y si los concesionarios y asignatarios otorgaron servicios con seguridad y eficiencia.

Derivado de la reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la SCT informó que, a partir de 2014, inició la conformación de una base de datos de las verificaciones técnicas realizadas al Sistema Ferroviario Mexicano; en 2015 se establecieron formatos de control de captura de datos cualitativos y cuantitativos y fue en agosto de 2016 que se concluyeron los trabajos de implementación del módulo de verificaciones en el Sistema Institucional de Transporte Ferroviario; sin embargo, a septiembre de 2016, se informó que el módulo no ha comenzado a explotarse, debido a que no se ha asignado al personal responsable para operarlo y será hasta que se defina la estructura final de la Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario, conformada en agosto de 2016, cuando se asigne al operador, con objeto de optimizar el desarrollo de las funciones encomendadas.

15-0-09100-07-0387-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, analice evaluar el control interno en la integración del registro de las visitas de verificación realizadas a los concesionarios y asignatarios, a fin de determinar las causas por las que las cifras de las Actas Circunstanciadas no se correspondieron con la base de datos y que el documento "Reporte de Clasificación PIV 2015" no correspondió al total de verificaciones, con objeto de establecer y operar mecanismos de control efectivos de las actividades que se realizan en las visitas de verificación, así como para el registro, verificación, conciliación, revisión y resguardo de archivos, que permitan constatar que estas actividades están debidamente registradas y soportadas con documentación clasificada, organizada y resguardada para su consulta, a efecto de dar atención a lo señalado en los numerales 13, fracción II y 14, II.3 Nivel de Control Interno Operativo, Tercera Norma: Actividades de Control, incisos a) y b), del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para fortalecer los mecanismos de control interno en la integración, supervisión y resguardo de la documentación sobre las visitas de verificación efectuadas a los concesionarios y asignatarios de la red ferroviaria.

15-0-09100-07-0387-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, analice las causas por las cuales no dispuso de la información comprobatoria para conocer las condiciones en las que se encontró la infraestructura ferroviaria, a fin de verificar si los concesionarios y asignatarios prestaron servicios con seguridad y eficiencia, adopte las medidas para que, como resultado de las visitas de verificación, determine las condiciones de calidad de la infraestructura revisada, también, se señale que se están prestando los servicios con seguridad y eficiencia, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 222 del Reglamento del Servicio ferroviario; 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Programa Integral de Verificaciones del Sistema Ferroviario Nacional; e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas, a efecto de que se cuente con información sobre la calidad de la infraestructura ferroviaria y que la prestación de los servicios se otorguen con seguridad y eficiencia.

7. Competencia de los actores en las visitas de verificación

Para este resultado, se analizó el perfil de puesto del verificador; el programa de capacitación y la elaboración del programa de verificación.

a) Perfil de puesto del verificador

Con objeto de verificar el cumplimiento del perfil de puesto del personal autorizado para realizar las visitas de verificación a las instalaciones de la red ferroviaria concesionada, se solicitó la plantilla del personal responsable de efectuar las visitas en 2015, el perfil de puesto del personal verificador, vigentes en el año, así como la documentación que acredite el cumplimiento de ese perfil.

Con el análisis de la información se determinó que, en 2015, la plantilla del personal de la DGTFM se conformó por 155 personas, 88 (56.8%), mandos medios; 44 (28.4%), operativos; 20 (12.9%) corresponden a mandos superiores; y 3 (1.9%), personal administrativo. Del total, sólo 3 (1.9%) están acreditados para realizar las verificaciones por medio de las visitas a los concesionarios y asignatarios.

La dependencia acreditó que en los Centros SCT se dispone de 54 servidores públicos que han sido acreditados para encargarse de efectuar las visitas de verificación; pero no se encuentran adscritas a la DGTFM, por lo que no formaron parte del alcance de esta revisión.

Con la revisión del perfil de puesto de los tres verificadores adscritos a la DGTFM y la documentación que acredita el perfil se determinó que los verificadores cumplieron con todos los requisitos que precisa el perfil de puesto.

b) Programa de capacitación de los verificadores

Para determinar que el personal verificador recibió capacitación en 2015, a efecto de mejorar el desempeño en cuanto a la verificación técnica a la infraestructura ferroviaria, se solicitó el Programa Anual de Capacitación de 2015, así como del reporte de las personas que acreditaron dicha capacitación.

La SCT remitió el documento “Programación de acciones de capacitación 2015”, que contiene el número de cursos y talleres programados y los que fueron impartidos en ese año; así como del personal que asistió a la capacitación.

Con la revisión se determinó que, en 2015, en la DGTFM se programaron e impartieron 46 cursos y 7 talleres; los cursos se relacionaron principalmente con los temas desarrollo humano, mejora regulatoria y técnicas para el mantenimiento de la operación ferroviaria; sin embargo, se constató que, ninguno de los tres verificadores fue capacitado en ese año.

c) Elaboración del programa de verificación

Con el propósito de determinar los criterios que la DGTFM utilizó en 2015 para elaborar el programa de verificación, se solicitó el Programa Anual de Verificación, así como la metodología que se empleó para seleccionar a los concesionarios y asignatarios que serán inspeccionados anualmente.

La dependencia remitió el Programa Integral de Verificaciones (PIV) 2015 del Sistema Ferroviario Nacional y los Lineamientos de Ejecución del Programa Integral de Verificaciones.

Con la revisión del programa se constató que tiene como objetivo general vigilar, de manera integral y coordinada, que la prestación del servicio de transporte ferroviario se realice en cumplimiento de la normativa vigente, por medio de verificaciones técnicas a las áreas de infraestructura, operación, equipo y talleres o servicios auxiliares del Sistema Ferroviario Nacional, en coordinación con las Jefaturas de Departamento de Transporte Ferroviario de los Centros SCT, a fin de reducir la ocurrencia de accidentes, con objeto de mejorar la seguridad y eficiencia.

Además, se revisaron los Lineamientos de Ejecución del Programa Integral de Verificaciones, el cual contiene la metodología para realizar las visitas de verificación, y de cuyo análisis se presenta a continuación el resumen siguiente:

PROCEDIMIENTOS PARA REALIZAR LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN A LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA, 2015

Núm.	Procedimiento
1.	Los verificadores o los jefes de departamento de los Centros SCT, como responsables de las visitas, deberán acordar con el concesionario o asignatario la forma para efectuar las notificaciones, requerimientos y solicitudes de documentación.
2.	La Unidad Coordinadora de las verificaciones de la SCT envía al concesionario o asignatario el oficio de notificación y de comisión para realizar la visita, los cuales contienen el objeto, alcance, tipo y descripción de las acciones por realizar.
3.	Como resultado de la visita, los verificadores elaboran y firman el Acta Circunstanciada, la cual contiene los apartados siguientes: apertura del acta, recepción de la visita, testigos de la asistencia, desarrollo de la visita y requerimientos de información, declaración del verificado sobre los hechos asentados, medidas de seguridad, declaración del verificado sobre las medidas de seguridad dictadas, cierre del acta y anexos.
4.	En caso de imponer medidas de seguridad, como resultado de las visitas, los verificadores deberán regresar al lugar de origen, al término del tiempo establecido en el acta, para constatar que se haya cumplido con las medidas impuestas.

FUENTE: elaborado por la ASF con base en los Lineamientos Ejecutivos del PIV 2015, de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal de la SCT.

Con la auditoría se verificó que la SCT contó con el Programa Integral de Verificaciones como instrumento para realizar visitas técnicas a las áreas de infraestructura, operación, equipo y talleres o servicios auxiliares, para mejorar la seguridad y eficiencia en la operación del servicio ferroviario concesionado; además, dispuso de una metodología para efectuar dichas verificaciones.

En 2015, la DGTFM de la SCT se conformó por 155 personas, de las cuales 3 están autorizados para realizar visitas de verificación a los concesionarios y asignatarios. Con la auditoría se comprobó que los tres servidores públicos cumplieron los requisitos del perfil de puesto.

En la DGTFM se programaron e impartieron 53 cursos y talleres, en temas relacionados con técnicas para el mantenimiento de la operación ferroviaria, pero ninguno de los tres verificadores autorizados para efectuar las visitas de verificación a los concesionarios y asignatarios recibió capacitación, con lo que no se contribuyó a su actualización y profesionalización.

Al respecto, la dependencia acreditó que, durante 2016, se implementó la capacitación a los verificadores, los cuales asistieron al “Curso Taller de Verificación de la Infraestructura Ferroviaria”, realizado en la Ciudad de México en el mes de septiembre, el cual tuvo como objetivo fortalecer la profesionalización técnico-jurídica del personal verificador, por medio del desarrollo de técnicas en el análisis de hallazgos y promoción de acciones que garanticen la aplicación de las medidas de seguridad dictaminadas en las visitas, y se proporcionaron las tres constancias de asistencia del personal adscrito a la dirección general acreditado para realizar las visitas de inspección. No obstante, no se acreditó que en los ejercicios subsecuentes esos cursos serán incorporados en el programa de capacitación.

La SCT elaboró el Programa Integral de Verificaciones 2015 del Sistema Ferroviario Nacional y contó con lineamientos de ejecución para realizar dicho programa, el cual tiene como objetivo vigilar que la prestación del servicio ferroviario se cumpla de conformidad con la normativa vigente, por medio de las verificaciones técnicas de las áreas de infraestructura, operación, equipo y talleres o servicios auxiliares, a fin de mejorar la seguridad y eficiencia de la operación del servicio ferroviario.

15-0-09100-07-0387-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Ferroviario y Multimodal, analice incluir, en lo subsecuente, al Programa Anual de Capacitación los cursos o talleres de actualización en temas relacionados con la verificación de la infraestructura ferroviaria, que los servidores públicos acreditados para realizar las visitas de la verificación deben recibir anualmente, a fin de fortalecer sus capacidades y conocimientos, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el apartado 7.8.2 del Manual de Organización de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal; e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas, a efecto de que el personal verificador se mantenga actualizado con la capacitación, lo que contribuye a su profesionalización y mejor desempeño.

8. Matriz de Indicadores para Resultados

La dependencia proporcionó la MIR del Programa presupuestario (Pp) G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo” del ejercicio fiscal 2015.

Con la revisión de la matriz se verificó que los indicadores de nivel de Fin, Propósito, Componente y Actividad no están relacionados con la infraestructura ferroviaria, y sólo se refieren al transporte aéreo y marítimo.

La SCT informó que en 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció ajustes a la Estructura Programática del Ramo 09 Comunicaciones y Transportes, entre ellos la fusión del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo” y el G006 “Centros de Pesaje y Dimensiones”. Como resultado de los trabajos para la actualización de la MIR registrada en 2015, la Unidad de Inversiones de la SHCP solicitó a la SCT registrar una nueva matriz.

La Secretaría proporcionó la matriz fusionada de 2016 correspondiente al Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo”. Con la revisión de la MIR 2016 se constató que contiene indicadores relacionados con el transporte ferroviario, en los niveles de Componente y Actividad.

En conclusión, en 2015, la matriz del Pp G002 “Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo” no dispuso de indicadores específicos para el sistema ferroviario. No obstante esa deficiencia se corrigió en la MIR 2016, ya que se incorporaron dos indicadores relacionados con la supervisión del transporte ferroviario, en los niveles de Componente y Actividad.

9. Sistema de Control Interno de la SCT

Con la auditoría se constató un cumplimiento de 66.7% de la norma general “Ambiente de control”, al acreditar 4 de 6 elementos que la integran, ya que estableció su misión, visión, objetivos, metas institucionales y el Código de Conducta; efectuó una planeación estratégica institucional; y contó con políticas de operación para el logro de resultados; pero no impulsó la capacitación y sensibilización de la administración de riesgos institucional en 2015, tampoco instrumentó un sistema de información que resuelva las necesidades de seguimiento y toma de decisiones.

En cuanto a la norma general "Administración de riesgos", su cumplimiento fue de 50.0%, al acreditarse parcialmente, debido a que no estableció el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos 2015, por lo que no se reportaron avances trimestrales relativos al programa.

Respecto de la norma general de "Actividades de control interno", su cumplimiento fue de 50.0%, al acreditarse parcialmente, toda vez que demostró que en el primer trimestre de 2015, el COCODI se integró y funcionó de acuerdo con la normativa de control interno, y que analizó y dio seguimiento al logro de objetivos y metas institucionales, pero no acreditó los avances de los tres trimestres siguientes ni estableció los instrumentos y mecanismos para medir dichos avances.

En relación con la norma general "Información y comunicación", se tiene un avance parcial, debido a que la SCT dio seguimiento a los acuerdos pendientes e informó sobre las acciones realizadas en el primer trimestre de 2015, pero no de los tres trimestres siguientes.

En cuanto a la norma general "Supervisión y mejora continua", su cumplimiento fue de 50.0%, al acreditarse que se identificaron y atendieron parcialmente, debilidades de control interno, a fin de evitar recurrencias, pero no estableció el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos ni se supervisó permanentemente las operaciones y actividades de la dependencia.

En 2015, de los 14 elementos para lograr una seguridad razonable del logro de la misión, visión, objetivos y metas institucionales, la SCT cumplió con 6 elementos de forma parcial y 4 (28.6%) no se acreditaron, por lo que no se promovió e impulsó la capacitación y sensibilización de la administración de riesgos institucional; ni instrumentó un sistema de información que resuelva las necesidades de seguimiento y toma de decisiones; tampoco, se establecieron instrumentos y mecanismos que midan los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y no se supervisó permanentemente las operaciones y actividades de la dependencia.

15-0-09100-07-0387-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes analice la posibilidad de establecer un programa de trabajo, con objeto de que se instrumente y se cuente con la información sobre el cumplimiento de cada uno de los elementos que integran nivel de control interno estratégico, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el Capítulo II "Estructura del Modelo", numeral 14.II.1 "Niveles de Control Interno Estratégico", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Rendición de Cuentas

Con la revisión se determinó que en la Exposición de Motivos del PPEF 2015 se identificó la necesidad de construir sistemas de transporte ferroviario seguro, orientado sólo a la movilización de pasajeros, pero no se identificó las acciones por realizar con la asignación de recursos para regular y supervisar la infraestructura ferroviaria.

En relación con el PEF 2015, se verificó que se destinó un monto de 663.0 mdp para la supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo; sin embargo, no se identificaron las acciones específicas sobre la supervisión que efectúa la SCT. Al respecto, con el oficio número 4.3.0.2-314/2016 del 18 de agosto de 2016, la dependencia informó que las acciones previstas por realizar con los 663.0 mdp fueron las asociadas al traspaso de recursos al organismo descentralizado “Servicio de Administración y Enajenación de Bienes” (SAE) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en apoyo a los jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación (FNML). Sin embargo, dicha información no se encontró en el PEF 2015.

Respecto de la Cuenta Pública 2015, se determinó que el documento reporta una disminución de 80.3% respecto de lo asignado para regular y supervisar la infraestructura ferroviaria, pero no se informaron las causas de dicha variación. Al respecto, con el oficio número 4.3.0.2-314/2016 del 18 de agosto de 2016, la SCT acreditó con las adecuaciones del presupuesto, la transferencia de 576.0 mdp al SAE de la SHCP en la partida específica “Aportaciones a mandatos públicos”, con el propósito de cubrir los gastos inherentes a la liquidación de FNML, como lo establece el Convenio de Colaboración firmado entre la SCT y el SAE. Sin embargo, no se rindió cuentas en la Cuenta Pública 2015 de esa información.

En conclusión, la ASF determinó que en la Exposición de Motivos del PEF 2015 no se establecieron las acciones por realizar para la regulación y supervisión de la infraestructura ferroviaria, y no se identificó con claridad el monto de 663.0 mdp aprobado en el PEF 2015 ni las acciones que previeron con la asignación de esos recursos.

Asimismo, se verificó que en la Cuenta Pública 2015 no se informó la forma y fondo de cómo se ejecutaron los 130.9 mdp, ni de la reducción del presupuesto, a efecto de que la información presupuestaria y programática se relacione con los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

Al respecto, la entidad fiscalizada acreditó que se registró la información de 17 documentos en el Sistema para la Integración de la Cuenta Pública, incluyendo el denominado “Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos”, el cual contiene las explicaciones de las variaciones programáticas y presupuestarias por capítulos de gasto, de conformidad con el instructivo emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, las explicaciones no fueron incorporadas en la versión definitiva de la Cuenta Pública 2015, toda vez que corresponde a la SHCP integrar la información que será publicada en la versión final del documento. La ASF verificó que la SCT incorporó las explicaciones a las variaciones del presupuesto para su publicación en la Cuenta Pública, pero en la versión emitida por la SHCP no fueron presentadas, situación que no es imputable a la SCT.

15-0-09100-07-0387-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, analice las causas por las cuales en el PEF 2015 no se incorporó la información sobre las actividades relacionadas con la regulación y la supervisión del transporte ferroviario por realizar para cumplir los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en los indicadores de desempeño; e informe a la Auditoría Superior de la Federación los hallazgos obtenidos de ese análisis, y que se definan mecanismos para que, en ejercicios subsecuentes, la información presupuestaria y programática integrada al presupuesto se refiera a los objetivos y prioridades de la

planeación del desarrollo, que se relacionen con la supervisión, inspección y verificación del transporte que efectúa la SCT, en términos de los artículos 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Consecuencias Sociales

Que los concesionarios y asignatarios apliquen las inversiones comprometidas para construir y conservar la red ferroviaria concesionada mantiene en adecuadas condiciones físicas y operativas la infraestructura, lo cual repercute en la competitividad del servicio ferroviario y de los usuarios que lo utilizan para movilizar mercancías.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 7 restante(s) generó(aron): 9 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 1 de noviembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el alcance y el objetivo de fiscalizar la regulación y supervisión de la operación de la infraestructura ferroviaria, a fin de determinar su efectividad en la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios y de las inversiones en infraestructura comprometidas para su desarrollo. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En la programación sectorial del sector comunicaciones y transportes 2013-2018, se reconoce que el deterioro del estado físico de la red ferroviaria concesionada responde a la insuficiente inversión para su desarrollo y conservación.

En los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el Estado ejerce la rectoría del desarrollo nacional, y que los ferrocarriles son un área prioritaria para lograrlo, por lo que se otorgan concesiones a los particulares para impulsar este modo de transporte.

El Estado es el responsable de regular y supervisar que se cumplan las obligaciones y compromisos establecidos a los concesionarios encargados de la infraestructura del transporte ferroviario, para realizar esas funciones facultó a la SCT a que emita la normativa que rige el funcionamiento de la red férrea y verifique su cumplimiento, por lo que es de interés público que se realice la comprobación adecuada del cumplimiento de las obligaciones establecidas a concesionarios y asignatarios.

Con la auditoría se constató que la SCT actualizó y elaboró proyectos de Normas Oficiales Mexicanas, con lo que se determinaron nuevos esquemas para incrementar la seguridad en la infraestructura del sistema ferroviario; pero en 2015, no se dispuso de una norma en la que se defina qué se entiende por buen estado de la red ferroviaria, cómo se mide, qué métodos, pruebas y parámetros utiliza para comprobar que esa infraestructura está en esa condición, lo cual limita la comprobación de que los concesionarios y asignatarios conservaron y mantuvieron la vía férrea en buen estado.

La SCT supervisó a los 6 concesionarios y los 2 asignatarios que operaron, en 2015, una longitud de 17,197.0 kilómetros de infraestructura ferroviaria. Con la revisión se detectaron deficiencias en la verificación, ya que no se requerían a los operadores los programas específicos de construcción, de conservación y de modernización que deben presentar.

Se constató que en los expedientes de los títulos de concesión revisados no se integró toda la documentación que acredite que la SCT efectivamente verificó el cumplimiento de cada una de las obligaciones señaladas en esos títulos, con lo que se detectó que la secretaría no supervisó todos los compromisos relacionados con la construcción, conservación, operación y seguridad de la red ferroviaria, al no acreditar con evidencia 42 de 93 documentos comprobatorios de las obligaciones revisadas con la auditoría.

Se determinó que la SCT verificó el cumplimiento de las inversiones de los seis concesionarios y dos asignatarios, que en su conjunto alcanzaron los 4,273,115.8 miles de pesos, respecto de los 4,528,564.3 miles de pesos comprometidos por aplicar en 2015, con las inversiones se realizaron 371 obras ferroviarias, 56 más de las 315 programadas.

En opinión de la ASF, se cumplió razonablemente con la inversión prevista para desarrollar y conservar la infraestructura ferroviaria, el 94.4% de los 4,528,564.3 miles de pesos programados fue aplicado por los concesionarios y asignatarios en 2015, pero no se dispuso de información para determinar el estado físico de la red ferroviaria concesionada en su conjunto, y en la supervisión que realizó la SCT se evidenciaron deficiencias en el control de la verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los títulos de concesión.

Como resultado de las deficiencias detectadas con la revisión, la ASF emitió recomendaciones para mejorar el desempeño de la SCT, a efecto de fortalecer los mecanismos de control en la supervisión que realiza a los concesionarios y asignatarios sobre el cumplimiento de sus obligaciones legales establecidas en la regulación que rige al sistema ferroviario. Con la fiscalización se reforzarán las capacidades de la SCT, con objeto de que se garantice que la infraestructura se mantenga en condiciones adecuadas, para que el servicio ferroviario no se interrumpa.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar los registros sobre la emisión y actualización de la regulación institucional y de las normas oficiales mexicanas aplicables a la infraestructura ferroviaria en 2015, con objeto de constatar la emisión y actualización de regulación y normas aplicables a la infraestructura ferroviaria y las relacionadas con el estado físico de la red férrea.
2. Verificar que la SCT supervisó que los recursos establecidos en los programas de inversión, construcción, conservación y modernización ferroviaria se correspondieron con los montos previstos en los planes de negocio de concesionarios y asignatarios.
3. Revisar el cumplimiento de obligaciones establecidas en los títulos de concesión, a efecto de comprobar que la SCT supervisó esos compromisos.

4. Revisar los compromisos de inversión en infraestructura ferroviaria, que incluyen las obras de construcción y conservación programadas y ejecutadas, a fin de determinar que la SCT supervisó que los concesionarios cumplieron con los montos de inversión mínimos previstos.
5. Revisar los reportes de accidentes e incidentes registrados en la red ferroviaria concesionada y del coeficiente de seguridad de los concesionarios y asignatarios, a fin de constatar que la SCT determinó las causas de los siniestros y verificó el cumplimiento del coeficiente de seguridad.
6. Revisar el reporte de las visitas de verificación, para determinar que la SCT verificó, por medio de éstas, que los concesionarios y asignatarios cumplieron con las disposiciones jurídicas y obligaciones en materia ferroviaria.
7. Analizar la documentación de la SCT en cuanto al cumplimiento del perfil de puesto del personal autorizado para realizar la verificación, y del programa de capacitación, así como la elaboración del programa de verificación, para determinar la competencia de los actores en el ámbito de las visitas de verificación.
8. Analizar la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario G002 "Supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo", a efecto de verificar la formulación de objetivos e indicadores en materia ferroviaria.
9. Verificar la información y documentación para evaluar que el sistema de control interno instrumentado por la SCT se ajustó a las normas generales emitidas por la Secretaría de la Función Pública.
10. Analizar la evidencia documental para determinar que los resultados informados en la Cuenta Pública 2015 se corresponden con el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, y que se relacionen con el objetivo y estrategia definidos en la planeación nacional y sectorial en materia de regulación y supervisión de la infraestructura ferroviaria.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Regulación Económica y Estadística Ferroviaria, Regulación Ferroviaria, Verificación y Coordinación con Centros SCT, Seguridad Ferroviaria, Asuntos Legales, Administración y la Subdirección de Recursos Financieros.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 24, Frac. I y 111, Par. tercero.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Art. 62

Reglamento del Servicio Ferroviario, Art. 15, 42, 222.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Art. 23, Frac. II.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Cap. II "Estructura del Modelo", numeral 14.II.1 "Niveles de Control Interno Estratégico" y numeral 13, fracción II, 14, II.3 Nivel de Control Interno Operativo, Tercera Norma: Actividades de Control, incisos a) y b).

Manual de Organización de la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal, apartado 7.8.2.

Programa Integral de Verificaciones 2015 del Sistema Ferroviario Nacional.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Resultado 7

Con la información que proporcionó la SCT, como resultado de la presentación de los resultados finales y las observaciones preliminares, respecto de la capacitación de los servidores públicos acreditados para realizar la verificación indicó:

“Derivado de la evaluación efectuada a los trabajos de la revisión del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la cuenta pública 2012 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la DFTFM a través de su Dirección General Adjunta de Regulación Técnica Ferroviaria, presenta como mejora de política pública el “Programa Integral de verificaciones al Sistema Ferroviario Nacional 2014 - CSCT” (PIV2014), el cual integraba de manera coordinada las acciones en esta materia a desarrollar por las Jefaturas de Departamento de Transporte Ferroviario de los Centros SCT y se conforma por 4 programas de verificaciones de la DGTFM.

”En cuanto a lo correspondiente al ejercicio 2015, el programa ejecutado es presentado a esa Auditoría Superior de la Federación, para su revisión respectiva. En complemento a dicho programa y como estrategia para fortalecer la eficacia de las actividades que se desarrollan en esa materia, es decir la competencia de los actores en las visitas de verificación se priorizó la capacitación y/o actualización al personal de los Departamentos de Transporte Ferroviario de los Centros SCT que en el marco de dicho programa realizan estas funciones; al respecto se impartieron en 2014 el Curso “Verificación y Seguridad en Carros Tanque” y “Licencia Federal Ferroviaria” y en 2015 el Taller “Verificación Técnica Ferroviaria.

”Capacitaciones que tienen como objetivo estratégico, el brindar elementos técnicos, jurídicos y administrativos para verificar de manera integral y coordinada el cumplimiento de la normatividad vigente aplicable al servicio del transporte ferroviario, fortaleciendo con ello la eficacia de la verificación ferroviaria al Sistema Ferroviario Nacional, al promover criterios de actuación, para la vigilancia en la prestación del servicio público de transporte ferroviario, fortaleciendo con ello a su vez la profesionalización en el servicio del personal técnico verificador. Para tal efecto en 2015, se conforma el “Programa para la Acreditación de Verificador de la Operación, Explotación y Tarifas del Servicio Ferroviario y sus Servicios Auxiliares” el cual se encuentra en fase de planeación.

”En 2016, mediante oficio No. 4.3.2.-262/2015 se designó que los programas Anuales de Verificación relativos al Ferrocarril Suburbano y de los Operativos de verificación Intensiva se realizarán bajo el esquema del Programa Integral de Verificaciones; lo anterior con objeto de homologar criterios en la planeación, programación, ejecución y evaluación de resultados de los diversos programas de verificación a cargo de la Dirección General Adjunta de Regulación Técnica Ferroviaria.

”En este sentido al PIV 2016, se le anexo programas unitarios de verificación a realizar por esta Unidad Administrativa (Sector Central), estableciéndose para su integración en:

”1. Centros SCT.

”2. Sector Central.

”En la capacitación programada a brindar en este ejercicio fiscal, contempla la participación del personal adscrito a este Sector Central, a la cual se le ha denominado “Verificación y Supervisión Ferroviaria”, la cual será realizada, del 23 al 25 de noviembre del presente mes y año (2016), anexando para tal efecto la ficha técnica y agenda de temas a tratar; así como los oficios de planeación y convocatoria.

”Derivado de lo anterior, se establece que la capacitación relativa a la competencia de los actores en las visitas de verificación adscritos a este Sector Central; así como en los Centros SCT, será programada anualmente en el marco del Programa Integral de Verificación en el Sistema Ferroviario Nacional, iniciando a partir del ejercicio fiscal 2017; coadyuvando con ello que la supervisión a la prestación del servicio público de transporte ferroviario, se realice a través de criterios de actuación homologados y eficaces; fortaleciendo a su vez la profesionalización en el servicio del personal técnico verificador.”