

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo

Auditoría de Desempeño: 2023-2-06G1C-07-0033-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 33

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2023 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el desempeño de BANOBRAS en la operación del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo en cuanto al cumplimiento de objetivos y metas.

Alcance

El alcance de la auditoría abarcó revisar: a) la eficiencia en la promoción del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM) para nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo; el otorgamiento de apoyos financieros para estudios y para proyectos de infraestructura de transporte masivo; la asistencia técnica a autoridades locales en materia de movilidad urbana sustentable, y en el seguimiento de los proyectos; b) la eficacia, en cuanto al impacto del PROTRAM en el desarrollo de sistemas de transporte público urbano y suburbano, y en el fortalecimiento institucional de las autoridades locales, y c) la economía, en términos de evaluar que BANOBRAS, mediante el PROTRAM, incentivó la inversión en proyectos de infraestructura de transporte.

Asimismo, en razón del objetivo y alcance de la auditoría, lo correspondiente al control interno se analizó de manera transversal en los resultados de la revisión. En relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se indagó sobre la contribución del PROTRAM.

Esta auditoría se realizó en términos de lo mandatado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 79, párrafo quinto, fracción I, y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en los artículos 2, fracción II; 14, fracción II, incisos a, b y c, y 17, fracción V, en materia de auditorías de desempeño. Los aspectos señalados fueron fiscalizados a fin de evaluar el cumplimiento de lo señalado en la CPEUM en su artículo 134, primer párrafo, que establece: "Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia,

eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.” En los casos en los que las líneas de investigación cambiaron durante la ejecución de los procedimientos, respecto de la planeación de la auditoría, estos cambios se encontrarán debidamente justificados y descritos en la “Guía de Auditoría” modificada que formará parte del expediente de auditoría.

La presente auditoría se llevó a cabo de conformidad con la normativa aplicable para la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos.

El método aplicado por el grupo auditor, en materia de auditorías de desempeño, se encuentra alineado a las normas internacionales de fiscalización superior emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), en donde la auditoría de desempeño se considera una revisión “independiente, objetiva y confiable sobre si los proyectos, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones gubernamentales, operan de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existe espacio de mejora”.¹

Antecedentes

El 7 de febrero de 2008, se creó el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), como un vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxiliará en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, con los recursos concentrados hasta ese entonces en el Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) y el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).²

El FONADIN cuenta con un Comité Técnico, establecido en el Decreto de Creación, y en cuyas Reglas de Operación se establecen las facultades de establecer las políticas generales y definir las prioridades para el cumplimiento del objeto y fines del fideicomiso.

En su primera sesión extraordinaria del 10 de diciembre de 2008, el Subcomité de Evaluación y Financiamiento del FONADIN emitió una recomendación al Comité Técnico del FONADIN, para la autorización y puesta en marcha del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM), como un instrumento para impulsar proyectos de

1 ISSAI 300, Principios de la Auditoría de Desempeño [En línea]. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) [Consulta: 23 de septiembre de 2024], disponible en: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Norma-para-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>

2 DOF, 7 de febrero de 2008.

infraestructura de Transporte Masivo que contribuyan a resolver el problema de la movilidad urbana en “Ciudades Grandes” del país.³

En los “Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo”, Capítulo 1 “De los Objetivos del Programa”, se señala que “el FONDO actuará como un vehículo de coordinación con las Autoridades locales y dependencias federales, que coadyuve a desarrollar sistemas de transporte público urbano y suburbano eficientes, seguros, cómodos, confiables y accesibles a la mayoría de la población, mediante la instrumentación del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo”. Asimismo, se precisa que el PROTRAM persigue los objetivos siguientes:

- “Otorgar Apoyos para realizar Proyectos de Infraestructura de Transporte Masivo con alta Rentabilidad Social, en sus diversas modalidades, que sean consistentes con Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, en cofinanciamiento con las Autoridades Locales y propiciando la participación de la inversión privada”.
- “Promover el fortalecimiento institucional de las Autoridades Locales en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano”.

En los Lineamientos del PROTRAM, apartado 2 “Contexto urbano y regional”, se señala que los proyectos de infraestructura susceptibles de recibir apoyos del fondo serán los destinados a resolver el problema de movilidad sustentable, en las ciudades grandes o medianas, zonas metropolitanas o conurbaciones.⁴

Con el PROTRAM, como instrumento del FONADIN, se pretende otorgar apoyos para realizar proyectos de infraestructura de transporte masivo en cofinanciamiento con las autoridades locales y con la participación de la inversión privada, así como promover el fortalecimiento institucional de las Autoridades locales en materia de movilidad.

Resultados

1. Promoción del PROTRAM para nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo

En materia de promoción, en las Reglas de Operación del FONADIN, a las que debe sujetarse la operación del PROTRAM como uno de los programas de dicho fondo, en el Título Primero “Disposiciones Generales”, Capítulo IV “De los alcances de las Reglas de Operación”, regla 5.14, se señala que para cumplir con los fines del Fideicomiso, tiene entre sus objetivos

3 Conforme lo establecido en los Lineamientos del PROTRAM, Título Segundo “Descripción del programa”, Capítulo II “De los proyectos de infraestructura de transporte masivo susceptibles de apoyo”, numeral 2 “Contexto urbano y regional”, párrafo primero, el término “Ciudades grandes” agrupa, para fines del programa: ciudades grandes o medianas, zonas metropolitanas o conurbaciones, con al menos 500,000 habitantes fijos y flotantes, así como ciudades fronterizas o turísticas.

4 Id.

“Promover con Entidades del Sector Público la integración de un inventario de Proyectos de Infraestructura”; asimismo, dichas Reglas contienen un Capítulo denominado “De la Promoción”, en el que se incluyó la regla 31, referente a la promoción e identificación de proyectos. En el caso de los Lineamientos del PROTRAM, se establece que uno de los objetivos del programa es “Promover el fortalecimiento institucional de las Autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano”.

La etapa de promoción del PROTRAM para nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo, así como de apoyos recuperables y no recuperables que otorga dicho programa, es relevante, toda vez que es el único programa a nivel federal orientado a promover el financiamiento de los proyectos de infraestructura de transporte masivo, por lo que representa la posibilidad de financiamiento para las entidades federativas y municipios que buscan desarrollar proyectos enfocados en resolver el problema de movilidad sustentable en sus ciudades, pero que no pueden acceder a la banca privada.

En este contexto, en el presente resultado se analiza la eficiencia de BANOBRAS en la promoción de nuevos proyectos de infraestructura, y de apoyos recuperables y no recuperables, en relación con la operación del PROTRAM, por lo que se estructura en los apartados siguientes: a) Promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables; b) Coordinación con las autoridades locales y dependencias federales, para fortalecer la promoción de nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo, y c) Incidencia de la promoción en la integración de un inventario de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles.

a) Promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables

Si bien en las Reglas de Operación del FONADIN y en los Lineamientos del PROTRAM, vigentes durante 2023, se incluyó un objetivo que hace referencia a la promoción, en la revisión del diseño de dichos instrumentos normativos, el grupo auditor identificó la falta de una definición de lo que significa la promoción de nuevos proyectos de infraestructura, así como de apoyos recuperables y no recuperables; tampoco se estableció en qué consiste dicha actividad, su propósito, ni los criterios para llevarla a cabo.

De lo anterior, se identifica cómo área de oportunidad, que BANOBRAS actualice y perfeccione el diseño de los Lineamientos del PROTRAM, para especificar con claridad lo que significa el proceso de promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y la promoción de apoyos recuperables y no recuperables; así como para definir en qué consistirá dicha actividad, su propósito, los criterios y mecanismos para llevarla a cabo.

En cuanto a la promoción, BANOBRAS señaló que, en 2023, llevó a cabo la difusión de los Lineamientos del PROTRAM en su página web, y que participó en reuniones con autoridades

estatales y municipales para impulsar proyectos de movilidad de transporte masivo con los apoyos financieros del FONADIN.⁵ Al respecto, BANOBRAS acreditó que, en 2023, participó en cinco foros y talleres a solicitud de los gobiernos locales y de instituciones de la Asociación Mexicana de Autoridades de Movilidad (AMAM).

El grupo auditor identificó que, de los cinco foros y talleres en los que participó BANOBRAS, en 2023, dos abordaron temas relacionados con el PROTRAM; en uno se informó a las autoridades locales sobre la actualización del PROTRAM, y el resto versaron sobre la importancia de la inversión en proyectos verdes desde el sector público y socializar la “Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial”.⁶

En cuanto al alcance y cobertura de dichas actividades de promoción, BANOBRAS informó que, a la fecha, el PROTRAM cuenta con proyectos con apoyo autorizado en más de 20 ciudades y que, durante 2023, se dio prioridad a concretar los proyectos de transporte masivo “en proceso”, tales como el Platabús de Zacatecas; el proyecto de transporte masivo en Oaxaca; el proyecto del Sistema Integrado de Transporte de Mérida, y el Mexibús IV en su conexión con el Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México en el CETRAM de Indios Verdes, para conectarse con el Metro y el Metrobús de la Ciudad de México.

Por lo anterior, si bien BANOBRAS acreditó que, en 2023, realizó actividades de promoción del PROTRAM, no sustentó que contó con un procedimiento formalizado para llevar a cabo la promoción de nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo que pudieran ser identificables para recibir apoyos del PROTRAM, ni para la promoción de los apoyos recuperables y no recuperables que otorga el programa, en la que se especificara en qué consiste la promoción, las áreas responsables de ejecutarla, y sus objetivos, lo que refuerza la necesidad de que BANOBRAS, actualice y perfeccione el diseño de los Lineamientos del PROTRAM.

b) Coordinación con las autoridades locales y dependencias federales para fortalecer la promoción de nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo

De acuerdo con los Lineamientos del PROTRAM, vigentes en 2023, el FONADIN actuará como un vehículo de coordinación con las autoridades locales y dependencias federales, mediante la instrumentación del citado programa, que tiene como uno de sus objetivos promover el fortalecimiento institucional de las autoridades locales.

Respecto de la coordinación con las dependencias federales, BANOBRAS informó que “la relación con las dependencias de la APF, se establece mediante el Grupo de Trabajo

⁵ Información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/018/2024 del 25 de junio de 2024.

⁶ La Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial tiene como objetivo garantizar el derecho de todas las personas a trasladarse y disponer de sistemas integrales de movilidad con calidad, suficiencia y accesibilidad que consiste en priorizar las necesidades de los grupos vulnerables, infraestructura de calidad y reducir las muertes causadas por siniestros viales. Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México, [citado 28/9/2024/]; Disponible en formato PDF, en internet: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-movilidad-y-seguridad-vial?state=published>

Consultivo (GTC) del PROTRAM”,⁷ donde participan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT); la Secretaría de Bienestar, y las autoridades locales, y proporcionó 27 minutas de las Sesiones del GTC correspondientes al periodo 2009-2023, de las cuales una corresponde a 2023; en la revisión de dicha documentación, el grupo auditor verificó que estas sesiones se enfocaron en la evaluación de 87 solicitudes de apoyos para proyectos, en cuanto al cumplimiento de los criterios de elegibilidad de programa relativos a la descripción del proyecto (corredores, estaciones, rutas, entre otros); componentes del proyecto (estudios y proyectos; supervisión de obra; infraestructura vial, no vial, corredor y rutas alimentadoras; terminales; número de unidades, entre otros); monto estimado para su realización, e indicadores de rentabilidad.

Se identificó que las 27 minutas de las Sesiones del GTC acreditan la presentación de proyectos de infraestructura en la etapa de identificación, pero no sustentan la coordinación con dependencias federales para fortalecer la promoción de nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo para, de manera proactiva, incidir en incrementar el número de solicitudes de proyectos que pudieran formar parte del inventario y ser elegibles para recibir apoyos del PROTRAM.

Además, BANOBRAS informó que, en 2023, participó en cinco foros y talleres a solicitud de los gobiernos locales y de instituciones de la AMAM, en los que impartió ponencias y proporcionó información relativa a las características de los apoyos otorgados por el FONADIN, el procedimiento formal para el otorgamiento de los apoyos y los criterios de elegibilidad, de conformidad con las Reglas de Operación del FONADIN.⁸ No obstante, dichas actividades se realizaron a petición de las autoridades locales, y no como parte de un mecanismo de coordinación implementado por BANOBRAS para fortalecer la promoción de nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo.

Se considera que lo anterior refuerza la necesidad de que BANOBRAS actualice y perfeccione el diseño de los Lineamientos del PROTRAM, para especificar con claridad lo que significa el proceso de promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y la promoción de apoyos recuperables y no recuperables, así como las actividades de coordinación con las autoridades locales y dependencias federales para fortalecer la promoción de nuevos proyectos de transporte masivo, con el fin de incidir en incrementar el número de solicitudes de proyectos que pudieran formar parte del inventario y ser elegibles para recibir apoyos del PROTRAM.

7 En los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, Título Primero “Disposiciones Generales”, Capítulo II “De las definiciones de los Lineamientos”, numeral 2, inciso iv, se señala que el Grupo de Trabajo Consultivo es “iv. El grupo de trabajo constituido por acuerdo del Comité Técnico del FONADIN, para la evaluación y supervisión de los Proyectos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo.”

8 Información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS proporcionó el “Cronograma” para la actualización de los Lineamientos para el PROTRAM,⁹ en el que se establecieron las actividades, los plazos, las fechas y las áreas responsables de cada tarea, elaborado y suscrito por el titular de la Dirección de Proyectos de Transporte y de la Unidad de Banca de Inversión de BANOBRAS. Además, proporcionó el “Proyecto de actualización de los Lineamientos para el PROTRAM”, que, de acuerdo con lo establecido en el “Cronograma”, serán publicados en mayo de 2025.

En la revisión del citado proyecto se constató que, en lo que se refiere a la necesidad de especificar lo que significa el proceso de promoción de apoyos recuperables y no recuperables, en el Título Segundo “Descripción del programa”, Capítulo I “De la Promoción del PROTRAM”, números 1, 2 y 3, se establece lo siguiente: “1. La Promoción del PROTRAM consiste en las acciones implementadas por la Unidad de Negocio del Fiduciario ante las Autoridades Locales y Autoridades Federales (Sujetos Susceptibles de Apoyo), con el fin de difundir los tipos de Apoyos que otorga FONADIN para el desarrollo de Proyectos de Infraestructura de Transporte, [...]”, las cuales “2. [...] podrán consistir en conferencias, talleres, publicaciones en medios de comunicación oficial o cualquier otra dinámica que facilite la difusión y conocimiento de los Lineamientos PROTRAM. La socialización de los esquemas de Apoyos tanto Recuperables como no Recuperables, brindarán información sobre los criterios de elegibilidad del Programa y sobre la documentación que se tendrá que presentar para la Solicitud de Apoyo [...] tendrán como objetivo incentivar a los Sujetos Susceptibles a realizar una Solicitud de Apoyo”, y se realizarán “3. [...], conforme a un programa anual definido.”

Respecto de la necesidad de especificar las actividades de coordinación con las autoridades locales y dependencias federales para fortalecer la promoción de nuevos proyectos de transporte masivo, BANOBRAS acreditó que en el proyecto de actualización de los Lineamientos para el PROTRAM, en el Título Primero “Disposiciones Generales”, Capítulo II “De los objetivos del Programa”, inciso d, se establece que el PROTRAM tendrá como objetivo: “d. Facilitar mecanismos de coordinación y gobernanza entre autoridades locales, dependencias federales, [...] para garantizar una gestión sostenible de los Proyectos de Infraestructura y Servicios de Transporte Masivo”.

Por lo anterior, BANOBRAS sustentó avances en la implementación del mecanismo de atención para especificar lo que significa el proceso de promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables, y las actividades de coordinación y gobernanza entre autoridades locales y dependencias federales, por lo que se atiende lo observado.

9 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

c) Incidencia de la promoción en la integración de un inventario de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles y en el otorgamiento de apoyos recuperables y no recuperables

En relación con la incidencia de la promoción en la integración de un inventario de proyectos de infraestructura de transporte masivo, en la revisión de las solicitudes presentadas por los Promotores,¹⁰ para que sus proyectos de infraestructura sean integrados en el inventario del PROTRAM, el grupo auditor verificó que, en el periodo 2009-2023,¹¹ se presentaron 87 solicitudes de apoyo, de las cuales el 94.3% (82) correspondió a apoyos no recuperables y el 5.7% (5) a apoyos recuperables. De ese total, cuatro fueron presentadas en 2023 por las autoridades locales de Baja California, Estado de México, Michoacán y Puebla, para identificar como elegibles a los proyectos de infraestructura y estudios propuestos, entidades en las que, ese mismo año, no se realizaron actividades de promoción. También, se identificó que los estados de Jalisco y Campeche, en donde BANOBRAS sí participó en foros y talleres, en 2023, no presentaron solicitudes de apoyo del PROTRAM.

Lo anterior muestra la importancia de definir e implementar actividades de promoción que incidan en la posibilidad de otorgar apoyos recuperables, los cuales son instrumentos financieros que otorga el Banco, por medio del FONADIN, y que constituyen uno de sus principales objetivos institucionales, con la finalidad de impulsar el desarrollo de infraestructura y generar ingresos para BANOBRAS, lo que le posibilita continuar operando y otorgar más apoyos en el futuro.

Dicha observación se corresponde con lo señalado en el “Informe de Lecciones Aprendidas” elaborado por el Banco Mundial (BM), en noviembre de 2023, para el FONADIN, en el marco de la asesoría proporcionada a BANOBRAS para la actualización del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo.¹²

En el análisis del Resumen Ejecutivo del “Informe de Lecciones Aprendidas”, se identificó que se señala que el gobierno de México solicitó el apoyo del BM para brindar asistencia técnica al PROTRAM, por medio de un Servicio de Asesorías Reembolsables (RAS, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es “identificar, analizar y proponer recomendaciones normativas, financieras, institucionales, operativas y técnicas para la actualización del PROTRAM, tras 14 años de operación”. Además, se precisa que “dichas recomendaciones deberán atender prioridades de sostenibilidad financiera del Programa en el largo plazo y de

10 En los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, Título Primero “Disposiciones Generales”, Capítulo II “De las definiciones de los Lineamientos”, numeral 2, inciso xi, se señala que el promotor es la “xi. Autoridad local o Entidad Pública Federal facultada para someter a consideración y, en su caso, autorización del Comité Técnico del FONDO, por conducto de la Coordinación Sectorial, los Apoyos para Estudios y/o inversiones en Proyectos de Infraestructura de Transporte Masivo.”

11 El periodo de revisión se realiza a partir de 2009, debido a que fue hasta el 18 de febrero de 2009 que se llevó a cabo la Primera Reunión del GTC del PROTRAM en la que se presentaron las solicitudes para apoyos del PROTRAM. Minuta proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024.

12 Información remitida por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024, en respuesta al Anexo del oficio núm. OAED/DGADDE/037/2024 del 22 de febrero de 2024.

fortalecimiento del impacto de los Proyectos que reciben apoyo del PROTRAM, y de ampliación del alcance del PROTRAM a ciudades intermedias”.¹³

Entre las conclusiones del citado informe referentes a las “limitaciones al alcance e impacto del PROTRAM”, se señala “el fortalecimiento de la asignación de apoyos recuperables como una estrategia para salvaguardar el patrimonio del FONADIN. Explorar la reorientación de los objetivos, promoviendo el equilibrio entre apoyos no recuperables y soluciones financieras recuperables, a la vez que se estructuran mejor los recursos con un enfoque sostenible y a largo plazo en la promoción del desarrollo”. De lo anterior, el BM formuló la recomendación referente a “Promover el desarrollo de modelos de financiamiento innovadores a Promotores para aumentar el portafolio de apoyos recuperables FONADIN”, en la que se señala “incentivar a los Promotores para solicitar apoyos recuperables, de manera que se fortalezca la sostenibilidad del FONADIN”, ya que “actualmente, la mayoría de los apoyos otorgados son no Recuperables y el FONDO se beneficiaría de un portafolio equilibrado. Asimismo, los apoyos recuperables ofrecen la oportunidad de optimizar la asignación del riego entre las partes”.

Conclusión

Del análisis integral de los resultados de BANOBRAS, en 2023, en cuanto a la promoción del PROTRAM para nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables, el grupo auditor concluye que la entidad fiscalizada, si bien realizó acciones para promover el PROTRAM, por medio de la Unidad de Banca de Inversión, en el diseño de los Lineamientos del PROTRAM no estableció lo que significa la promoción de nuevos proyectos de infraestructura, ni de apoyos recuperables y no recuperables; tampoco en qué consiste dicha actividad, su propósito, los criterios para llevarla a cabo, ni la coordinación con las autoridades locales y dependencias federales para ejecutar las actividades de promoción.

Además, no dispuso de un procedimiento integrado y formalizado para llevar a cabo la promoción de nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo que pudieran ser identificables para recibir apoyos del PROTRAM, ni para la promoción de los apoyos recuperables y no recuperables que otorga el programa, en la que se especificara en qué consiste la promoción, las áreas responsables de ejecutarla, y sus objetivos.

De lo anterior, se identificó cómo área de oportunidad que BANOBRAS actualice y perfeccione el diseño de los Lineamientos del PROTRAM, para especificar con claridad lo que significa el proceso de promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y la promoción de apoyos recuperables y no recuperables; la coordinación con

13 En los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, Título Segundo “Descripción del Programa”, Capítulo II “De los proyectos de Infraestructura de Transporte Masivo susceptibles de Apoyo”, numeral 2 “Contexto urbano y regional”, párrafo primero, se establece el término “Ciudades grandes” agrupa, para fines del programa: ciudades grandes o medianas, zonas metropolitanas o conurbaciones, con al menos 500,000 habitantes fijos y flotantes, así como ciudades fronterizas o turísticas.

dependencias federales y con autoridades locales para ejecutar la promoción, con el fin de incidir en la integración de un inventario de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles; en el otorgamiento de apoyos recuperables y no recuperables, y potenciar el impacto y beneficios del programa. Además, que defina y establezca actividades de control para asegurar que se diseñen y formalicen procedimientos para la promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables que otorga el programa, con el fin de incentivar a los promotores de los proyectos para solicitar apoyos recuperables, de manera que se fortalezca la sostenibilidad del FONADIN.

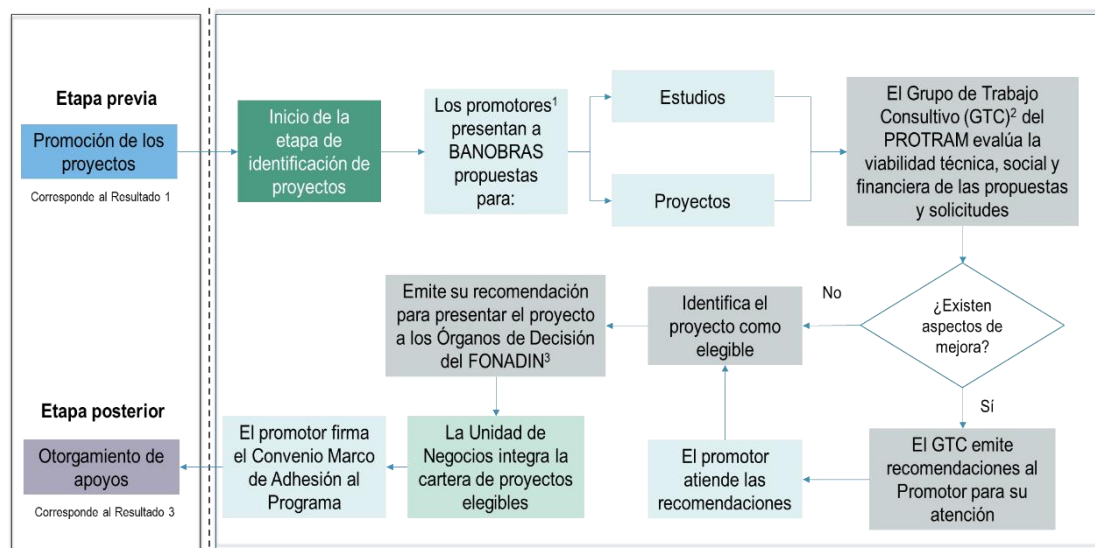
En el proyecto de actualización de los Lineamientos del PROTRAM, proporcionado por BANOBRAS después de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, del 11 de septiembre de 2024, mismos que serán publicados en mayo de 2025, la entidad fiscalizada sustentó avances en el mecanismo de atención al incluir un capítulo sobre la promoción, en el que se especifican las definiciones, alcances y procedimientos para llevarla a cabo, por lo que se atendió lo observado.

2. Identificación de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles para el otorgamiento de apoyos del PROTRAM

El ciclo de gestión de los proyectos que apoya BANOBRAS comprende las etapas siguientes: a) la promoción para nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo; b) la identificación de proyectos de infraestructura de transporte masivo; c) el otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo, y d) el seguimiento de los proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo.

Respecto de la identificación de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles para ser apoyados mediante el PROTRAM, los Lineamientos del programa establecen que el proceso se inicia con la presentación a BANOBRAS de las propuestas de proyectos por parte de los diferentes promotores, que consta de los subprocesos siguientes:

SUBPROCESOS DE LA ETAPA DE IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA
DE TRANSPORTE MASIVO DEL PROTRAM



FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo.

- 1 Los promotores pueden ser la SHCP, la SCT, BIENESTAR y las autoridades locales y el mismo BANOBRAS.
- 2 El grupo de trabajo constituido por acuerdo del Comité Técnico para la evaluación y supervisión de la ejecución de los Proyectos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo.
- 3 Son el Comité Técnico del FONADIN, que tiene la facultad de aprobar el otorgamiento de Apoyos Recuperables y Apoyos No Recuperables y el Subcomité de Evaluación y Financiamiento con facultad de opinar, sobre la elegibilidad de cada Proyecto de Infraestructura, para recibir el Apoyo del Fideicomiso; también podrá autorizar los Apoyos No Recuperables para la realización de estudios e inversiones en proyectos de infraestructura.

Etapa previa
Inicio del proceso
Promotor
GTC
Unidad de Negocios
Etapa posterior

De acuerdo con lo anterior, corresponde a los diferentes promotores presentar a BANOBRAS las solicitudes de apoyo para estudios o proyectos de infraestructura, a fin de identificarlos como elegibles. BANOBRAS, por medio del Grupo de Trabajo Consultivo (GTC) del PROTRAM, debe evaluar la viabilidad técnica, social y financiera de dichos proyectos los cuales, en su caso, se integran a la cartera de proyectos elegibles, conformada por aquellos proyectos que podrán ser apoyados. Una vez integrada la cartera de proyectos elegibles, se deberá suscribir el “Convenio Marco de Adhesión del Proyecto del Programa”.

La eficiencia con que la que el GTC evalúe la posible viabilidad técnica, social y financiera de los proyectos es relevante, ya que incide en asegurar el éxito del proyecto. En el caso de la viabilidad técnica, permite identificar desafíos técnicos potenciales desde el inicio; así como optimizar el diseño y la construcción, y seleccionar las tecnologías, materiales y métodos de construcción más adecuados. La viabilidad social, posibilita identificar las necesidades e impactos potenciales del proyecto en las comunidades locales, y minimizar los conflictos y la

resistencia al proyecto. La viabilidad financiera incide en que los recursos se inviertan de manera eficiente y responsable, maximizando el retorno de la inversión y minimizando los riesgos financieros, y proporciona información crucial para la toma de decisiones informadas sobre la inversión, permitiendo a los inversores y entidades gubernamentales evaluar la rentabilidad y el riesgo del proyecto.

Por lo anterior, en el presente resultado se analiza la eficiencia de BANOBRAS en la identificación de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles para ser apoyados mediante el PROTRAM, para lo cual se desarrollan los apartados siguientes: a) Presentación de propuestas de proyectos que se solicitó se identifiquen como elegibles para recibir apoyo del PROTRAM; b) Evaluación para la identificación de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles para recibir apoyos del PROTRAM; c) Integración de la cartera de proyectos elegibles para recibir apoyos del PROTRAM, y d) Suscripción de Convenio Marco de Adhesión del Proyecto del Programa.

a) Presentación de propuestas de proyectos que se solicita se identifiquen como elegibles para recibir apoyo del PROTRAM

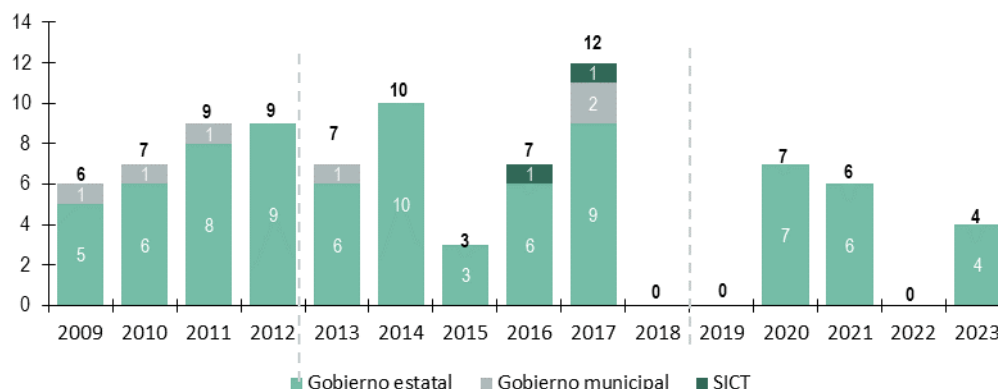
Corresponde a los promotores de los proyectos presentar la propuesta de proyecto que se solicita sea identificable para acceder a los apoyos del PROTRAM, para la elaboración de estudios o la inversión en infraestructura de transporte masivo, las cuales se presentan mediante la Coordinación Sectorial,¹⁴ y en las reuniones que se llevan a cabo en el GTC, el promotor realiza la exposición de su proyecto y recibe, en su caso, recomendaciones para mejorar su solicitud.

El PROTRAM comenzó a operar en 2008 y, de acuerdo con lo informado por BANOBRAS, a partir de 2009, comenzó a recibir propuestas de proyectos que se solicita sean identificados como elegibles. Al respecto, la entidad fiscalizada proporcionó información del número de propuestas de proyectos recibidas en el periodo 2009-2023,¹⁵ como se muestra en la gráfica siguiente:

14 La Coordinación Sectorial es la encargada de revisar con los Promotores el Análisis Costo Beneficio de los proyectos que solicitan apoyo del PROTRAM y gestionar su registro en la Cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP. Además de atender junto con los Promotores (Autoridades Locales o Federales) las observaciones de la Unidad de Inversiones para obtener el registro, para que se identifique al Proyecto como elegible de Apoyos del PROTRAM. Información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024.

15 El periodo de revisión de solicitudes comienza a partir de 2009, debido a que fue hasta el 18 de febrero de 2009 que se llevó a cabo la Primera Reunión del GTC del PROTRAM en la que se presentaron las solicitudes para apoyos del PROTRAM. Minuta proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024.

PROPUESTAS DE PROYECTOS QUE SE SOLICITA SE IDENTIFIQUEN COMO ELEGIBLES PARA ACCEDER
A LOS APOYOS DEL PROTRAM, RECIBIDAS POR BANOBRAS EN EL PERIODO 2009-2023
(Número de propuestas)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 04 de abril de 2024.

En el periodo 2009-2023, se presentaron 87 propuestas para identificar proyectos y estudios susceptibles de recibir apoyos del PROTRAM, de las que los principales promotores fueron: a) los gobiernos de los estados con el 90.8% (79 propuestas); b) los gobiernos municipales con el 6.9% (6 propuestas), y c) la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) con el 2.3% (2 propuestas). Asimismo, el 94.3% (82) correspondieron a Apoyos No Recuperables y el 5.7% (5) a Apoyos Recuperables.

De las 85 propuestas presentadas por los gobiernos estatales y municipales en el periodo 2009-2023, el grupo auditor identificó que cinco entidades federativas concentraron el 40.0% de las propuestas (34 propuestas): Jalisco con 8 propuestas; Estado de México, Chihuahua, Tamaulipas con 7 solicitudes cada una y la Ciudad de México con 5 propuestas; el 60.0% restante (51 propuestas) se concentraron en las 26 entidades federativas restantes. Asimismo, se observó que Campeche fue la única entidad federativa que no presentó propuestas para estudios o proyectos, aun cuando, en 2023, el gobierno del estado solicitó a BANOBRAS información sobre los requisitos para la entrega de apoyos financieros del PROTRAM.

En cuanto a la evolución de solicitudes presentadas en el periodo 2009-2023, se observó que el número de propuestas presentadas disminuyó en 2.9%, en promedio anual y que, en 2018, 2019 y 2022 no se presentaron propuestas. Lo anterior refuerza la importancia de la promoción de apoyos recuperables y no recuperables, como se señala en el Resultado 1. "Promoción del PROTRAM para nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo" del presente documento.

Respecto de 2023, en la Minuta del 4 de septiembre de 2023, se identificó que se presentaron cuatro propuestas ante el GTC, las cuales se detallan a continuación:

PROPUESTAS DE PROYECTOS QUE SE SOLICITÓ SE IDENTIFICARON COMO ELEGIBLES
PARA RECIBIR APOYO DEL PROTRAM, 2023

Promotor	Proyecto	Fecha de la presentación de la solicitud	Tipo de apoyo	Monto del apoyo (millones de pesos)
1) Gobierno del Estado de México	Extensión de la Línea II del Mexibus	9 de mayo de 2023	No recuperable	320.0
2) Gobierno del Estado de Michoacán	Sistema Integrado de Transporte Público, Morelia, Michoacán	n.a.		1,512.0
3) Gobierno de Baja California	Sistema Integrado de Transporte Público, Agua Caliente Tijuana, Baja California	n.a.		40.0
4) Gobierno del Estado de Puebla	Sistema Metropolitano de Transporte Público Masivo, Línea 4, Puebla	13 de noviembre de 2023		423.4

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la Minuta de Seguimiento de la Sesión del Grupo de Trabajo Consultivo del Fondo Nacional de Infraestructura para el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo del 04 de septiembre de 2023, proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024.

n.a.: no acreditada.

En relación con las 4 propuestas presentadas ante el GTC, en 2023, BANOBRAS no acreditó contar con las solicitudes para 2 proyectos: “Sistema Integrado de Transporte Público, Morelia” y “Sistema Integrado de Transporte Público, Agua Caliente Tijuana”; asimismo, se identificó que la solicitud para el proyecto de la “Línea 4 en Puebla” se presentó dos meses después de la sesión del GTC, en la que fue determinada como elegible para contar con el apoyo del PROTRAM.

En ese sentido, BANOBRAS no sustentó que el GTC recibió, en todos los casos, las propuestas de proyectos junto con las solicitudes, las cuales, de conformidad con lo establecido en los Lineamientos del PROTRAM, deben contener, al menos: i) la descripción de la problemática de movilidad urbana; ii) la propuesta de solución mediante el proyecto de infraestructura, y iii) en su caso, precisar si requieren apoyos para estudios de factibilidad y, por tanto, no acreditó que el proceso de evaluación del GTC sobre la viabilidad técnica, social y económica de los proyectos se efectuó conforme a la normativa aplicable, lo que incide en la certeza y confiabilidad del proceso de presentación de las propuestas de proyectos y de su evaluación para considerar si pueden ser identificados como elegibles para recibir apoyos del PROTRAM, así como en garantizar la adecuada realización de los proyectos.

Por lo anterior, se considera necesario que BANOBRAS establezca actividades de control, aplicables al proceso de presentación de las propuestas de proyectos y de evaluación de su posible viabilidad técnica social y financiera, para considerar si pueden ser identificados como elegibles para recibir apoyos del PROTRAM, enfocadas en asegurar que el GTC cuente de manera oportuna con las solicitudes y sus anexos, para que el proceso de evaluación, en

la fase de identificación, se realice conforme a lo establecido en los Lineamientos del PROTRAM.

Además, se identificó que el diseño de los Lineamientos del PROTRAM no establece los plazos para llevar a cabo el proceso de evaluación de los proyectos a partir de que se presentan las solicitudes para ser identificados como elegibles por parte del GTC. De lo anterior, se identifica cómo áreas de oportunidad que BANOBRAS actualice y perfeccione el diseño de los Lineamientos del PROTRAM, en términos de establecer los plazos para llevar a cabo el proceso de evaluación de los proyectos a partir de que se presentan las solicitudes para ser identificados como elegibles por parte del GTC, como elemento que incida en aumentar la eficiencia y transparencia en el proceso, y garantizar que la información necesaria para tomar decisiones esté disponible de manera oportuna. Se considera que establecer los plazos para el citado proceso, posibilitaría a los estados y municipios, como promotores de los proyectos, planear la toma de decisiones respecto de la programación de recursos para la ejecución del proyecto, en caso de ser identificado como elegible y otorgarle apoyos del PROTRAM.

En cuanto a la definición de plazos para la evaluación de los proyectos en la fase de identificación, se observó que el BM, en el “Informe de Lecciones Aprendidas”, señaló que “Los Lineamientos no proporcionan una claridad adecuada en cuanto a la trazabilidad de los procesos en las distintas ventanillas, ya que no incluye un proceso definido ni estimaciones de tiempo para el procesamiento de solicitudes”.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS proporcionó el “Cronograma” para la actualización de los Lineamientos para el PROTRAM,¹⁶ en el que se establecen las actividades, los plazos, las fechas y las áreas responsables de cada tarea, elaborado y suscrito por el titular de la Dirección de Proyectos de Transporte y de la Unidad de Banca de Inversión de BANOBRAS; así como el proyecto de actualización de los Lineamientos para el PROTRAM.

En la revisión del citado proyecto se constató que BANOBRAS estableció, en el Título Segundo “Descripción del programa”, Capítulo IV “Identificación de los proyectos susceptibles de apoyos y presentación al Grupo de Trabajo Consultivo”, como mecanismo para asegurar que el GTC cuente de manera oportuna con las solicitudes y sus anexos, para el proceso de evaluación, que el Promotor remitirá su solicitud de apoyo para estudios o proyectos de infraestructura, junto con sus anexos, mediante oficio dirigido a BANOBRAS, al menos con 15 días de anticipación a la sesión del GTC, a efecto de que dicho grupo cuente con información necesaria para, en dicho plazo, llevar a cabo la evaluación de la viabilidad técnica, social y económica de los proyectos para considerar si pueden ser identificados

16 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

como elegibles, lo que quedará documentado en una Minuta de la sesión, por lo que se atiende lo observado.

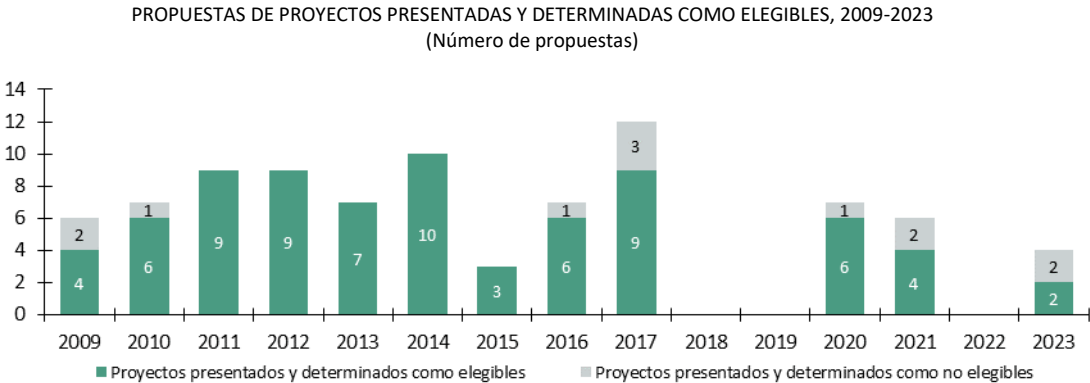
b) Evaluación de los proyectos que se solicitó sean identificados como elegibles por parte del Grupo de Trabajo Consultivo (GTC)

De acuerdo con los Lineamientos del PROTRAM, una vez que la propuesta de proyecto es presentada al GTC, éste evalúa la posible viabilidad técnica, social y financiera, a fin de considerar al proyecto como elegible para recibir apoyos del programa, y emite su recomendación para ser presentado a las instancias de decisión del FONADIN. El GTC es un órgano colegiado integrado por representantes de la SHCP, la SICT, de la Secretaría de Bienestar, BANOBRAS, del FONADIN y por un especialista.

➤ **Evaluación de las propuestas de proyectos**

Se identificó que en las 27 minutas correspondientes a las 87 propuestas presentadas en el periodo 2009-2023, se señala que el GTC revisó, entre otros, los siguientes aspectos de los proyectos: a) la descripción (corredores, estaciones, rutas, entre otros); b) componentes (estudios y proyectos; supervisión de obra; infraestructura vial, no vial, corredor y rutas alimentadoras; terminales; número de unidades, entre otros); c) monto estimado para su realización, y d) indicadores de rentabilidad.

Además, se identificó que de las 87 propuestas de proyectos presentadas en el periodo 2009-2023, el GTC consideró a 75 (86.2%) como elegibles para recibir apoyos del PROTRAM, y a 12 como no elegibles (13.8%). El detalle del número de propuestas de proyectos y de las determinadas como elegibles, se presenta a continuación:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 04 de abril de 2024.

En cuanto a los apoyos solicitados por los promotores, durante el periodo 2009-2023, el 66.7% correspondió a proyectos y el 32.2% a estudios, como se muestra en el cuadro siguiente:

PROPUESTAS DE PROYECTOS Y ESTUDIOS PRESENTADOS Y DETERMINADOS COMO ELEGIBLES, 2009-2023
(Número de propuestas y porcentajes)

Tipo (a)	Total de solicitudes (b)	Porcentaje del total	Elegibles (c)	Porcentaje de elegibles (d)=c/b	No elegibles (e)	Porcentaje de no elegibles (f)=e/b
Estudio	28	32.2	26	92.9	2	7.1
Proyecto de inversión	58	66.7	48	82.8	10	17.2
Estudio y Proyecto de Inversión	1	1.1	1	100.0	0	0.0
Total	87	100.0	75	n.a.	12	n.a.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 04 de abril de 2024.

En el caso de las cuatro propuestas de proyectos presentadas en 2023, se identificó que dos fueron determinadas como elegibles y dos como no elegibles, por parte del GTC, como se detalla en la tabla siguiente:

PROPUESTAS DE PROYECTOS PRESENTADAS AL GTC PARA SU IDENTIFICACION COMO ELEGIBLES, 2023
(Proyectos/Millones de pesos)

Nombre del proyecto	Promotor	Problemática	Monto solicitado	Descripción del proyecto
Proyectos elegibles				
1. Extensión de la Línea II del Mexibús. Estado de México	Gobierno del Estado de México	n.d.	320 mdp	El proyecto consiste en una extensión de la Línea II del Mexibús al Centro de Transferencia Modal (CETRAM) "El Rosario", en un carril confinado de 27.49 kilómetros. Contará con 31 estaciones en total, 3 de ellas ya existentes.
2. Sistema Metropolitana de Transporte Público Masivo, Línea 4, Puebla	Gobierno del Estado de Puebla	El proyecto pretende atender la falta de infraestructura para la integración de viajes regionales y suburbanos con el sistema urbano convencional e integral, que ha motivado que la prestación del servicio público de transporte en las zonas de transición del periférico se desarrolle de forma improvisada e irregular, aunado al crecimiento expansivo del área metropolitana.	423.4 mdp	El proyecto consiste en una longitud de 82 kilómetros, con 44 puntos de ascenso y descenso y 64 Vehículos tipo autobús de 100 pasajeros.

Nombre del proyecto	Promotor	Problemática	Monto solicitado	Descripción del proyecto
Proyectos no elegibles				
3. Sistema Integrado de Transporte Público, Michoacán	Gobierno del Estado de Michoacán	El proyecto pretende atender el aumento en la tasa de crecimiento de autor particulares en la Ciudad de Morelia que, de 2009 a 2019, aumentó en 6.9 en promedio anual.	1,512 mdp	El proyecto propone una longitud de 33.40 kilómetros y se compondrá de tres tramos, contará con 30 estaciones, 3 terminales, 36 rutas de transporte y estima una demanda de 192,838 pasajeros por día a 2026.
4. Sistema Integrado de Transporte Público. Agua Caliente, Baja California	Gobierno del Estado de Baja California	El proyecto pretende evitar la saturación vehicular se realizó un decreto para limitar el número de taxis por colonia	40 mdp	El proyecto propone 17.5 kilómetros de longitud con señalamiento, implementación y delimitación de paraderos oficiales para el ascenso y descenso de las unidades de transporte público y la reestructuración de los espacios peatonales mediante cruceos seguros.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en las Minutas de Seguimiento del GTC, proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024.

n.d. No disponible en la minuta correspondiente.

De acuerdo con la evaluación del GTC, las dos propuestas elegibles cumplieron con los criterios establecidos, y en cuanto a las dos propuestas que no fueron consideradas, en el caso del “Sistema Integrado de Transporte Público, Michoacán”, el GTC recomendó que “el promotor satisfaga plenamente las recomendaciones y observaciones de los miembros en otra sesión del GTC” y para el “Sistema Integrado de Transporte Público. Agua Caliente, Baja California” solicitó “continuar con la preparación del proyecto para presentarlo nuevamente ante el GTC”.

• Recomendaciones del GTC

BANOBRAS señaló que el GTC del PROTRAM emite recomendaciones a los promotores de los proyectos para optimizar los proyectos, y que sólo emite recomendaciones respecto de la elegibilidad de los proyectos para ser susceptibles de presentarse a los órganos de decisión con objeto de recibir un apoyo del FONADIN.¹⁷ Al respecto, en el análisis de las 27 minutas del GTC,¹⁸ se identificó que emitió diversas recomendaciones a los promotores para la elegibilidad de 75 de las 87 solicitudes de proyectos recibidas en el periodo 2009-2023.

Respecto de los 4 proyectos propuestos, en 2023, las recomendaciones emitidas por el GTC se muestran en la tabla siguiente:

¹⁷ Información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024.

¹⁸ Id.

**RECOMENDACIONES EMITIDAS POR EL GRUPO DE TRABAJO CONSULTIVO A LOS CUATRO PROYECTOS PROPUESTOS,
CONSIGNADAS EN LAS MINUTAS DE TRABAJO, 2023**

Proyecto	Recomendaciones
Extensión de la Línea II del Mexibús, Estado de México	- La Unidad de Inversiones (UI) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sugirió modificar la concesión correspondiente el Estado de México. Por lo que el GTC recomienda las debidas precauciones con respecto a los tiempos requeridos en los procesos del registro en cartera del proyecto con la UI, ya que, para su presentación en los Órganos de Decisión, según las reglas de operación del fondo, se requiere contar con el registro vigente y con calendario de inversión actualizado. - Evaluar la implementación de tarifas diferenciadas. - Incluir un modelo alterno de la Tasa Interna de Retorno (TIR) financiera que contemple el financiamiento del proyecto con el apoyo del FONADIN y sin el apoyo del FONADIN. - BANOBRAS recomienda identificar los conceptos y precisar cifras para poder someter el Proyecto a los órganos correspondientes. - Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés) recomienda incluir el tiempo de la concesión, así como enfatizar las rutas e inter rutas que se apoyarán cuando se eleve la demanda. - Se recomienda revisar que los cálculos de los aforos se realicen de manera adecuada para cumplir la meta de retorno.
Sistema Integrado de Transporte Público, Michoacán	- Dividir el proyecto en dos etapas e identificar fuentes alternativas de financiamiento. - Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) recomienda enfocarse en mantener la imagen de la ciudad y conectar la zona de hospitales con las ciudades dormitorio. - BANOBRAS, por su parte, recomienda operar el proyecto por etapas para su próxima presentación a los órganos correspondientes. - Priorizar el análisis costo beneficio para armonizar todo el proyecto, ya que los tiempos por cierre de año se pueden complicar. - La Dirección General de Proyectos enfatizó al promotor la necesidad de ajustar los tiempos debido a la carga financiera del Fondo, así como identificar la fase prioritaria a ser financiada. - WRI recomienda revisar nuevamente la demanda, debido a que no corresponde conforme al tipo de transporte planteado, y recomienda utilizar transporte articulado conforme a la demanda estimada, de igual manera, es importante cuidar los tiempos estimados de viaje y espera de unidades, ya que la demanda es fluctuante y no debe afectar los trayectos. - Por último, se puso en la mesa el valorar tener al menos 22 empresas de transporte que compitan para cada tramo, y así incentivar la competencia.
Sistema Integrado de Transporte Público, Agua Caliente, Baja California	- Actualizar la tarifa plana por una dinámica y buscar alternativas para diversificar los medios de pago aceptados. - BANOBRAS comentó que un pilar para garantizar el funcionamiento del proyecto es garantizar el ciclo semafórico para beneficiar el carril preferente de los camiones. Por otro lado, se requiere garantizar el cumplimiento de los indicadores como es la velocidad. - WRI recomienda verificar los tipos de alimentación de la ruta para un BRT, así como señalamientos homogéneos, e incluir los temas relevantes del entorno social. - La solicitud ingresada a la UI requiere modificaciones en la evaluación, así como sustento de la demanda identificada. - El GTC recomendó tomar las debidas precauciones con respecto a los tiempos requeridos en los procesos del registro en cartera del proyecto con la UI, ya que, para su presentación en los Órganos de Decisión, según las reglas de operación de Fondo se requiere contar con el registro vigente y con calendario de inversión actualizado.
Sistema Metropolitana de Transporte Público Masivo, Línea 4, Puebla	- El GTC recomendó tomar las debidas precauciones respecto a los tiempos requeridos en los procesos del registro en cartera del proyecto con la UI, ya que para su presentación en los Órganos de Decisión, según las reglas de operación de Fondo se requiere contar con el registro vigente y con calendario de inversión actualizado. - Se sugiere no subestimar o en su caso sobreestimar costos estimados de inversión en las propuestas de financiamiento del Proyecto. - La Dirección General de Proyectos comentó que se requiere replantear el monto, ya que es significativo conforme a la carga financiera del Fondo. - Se recomendó tomar en cuenta en los estudios y análisis realizados las variaciones que puede tener el costo del gas en los traslados.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024.

WRI: Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés) que fungió como el especialista en la materia.

UI: Unidad de Inversiones de la SHCP.

Se identificó que las recomendaciones del GTC versan sobre deficiencias de la planeación de los proyectos, como lo son las recomendaciones enfocadas a la estimación de la demanda y a la precaución en los tiempos requeridos para el registro en la cartera de proyectos de la Unidad de Inversiones de la SHCP, ya que la eficiencia en el registro dependerá de la calidad de los documentos presentados a dicha unidad.

En el análisis de la información, el grupo auditor identificó que si bien BANOBRAS documentó la emisión de recomendaciones mediante las minutas, no sustentó que estableció actividades de control para el seguimiento de su atención por parte de los promotores, ni previo a que se consideraran elegibles, ni posterior a que de la atención de las recomendaciones se presenten ante las instancias de decisión del FONADIN. Por lo anterior, se considera necesario que BANOBRAS establezca actividades de control para dar seguimiento a la atención, por parte de los promotores de los proyectos, de las recomendaciones emitidas por el GTC, con el fin de asegurar que, mediante su atención, se optimicen los proyectos susceptibles de ser identificados como elegibles, y prevenir y administrar riesgos.

Después de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, del 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS proporcionó el “Cronograma” para la actualización de los Lineamientos para el PROTRAM,¹⁹ y el proyecto de actualización de los Lineamientos para el PROTRAM. En la revisión del citado proyecto, se constató que en el Título Segundo “Descripción del programa”, Capítulo IV “Identificación de los proyectos susceptibles de apoyos y presentación al Grupo de Trabajo Consultivo”, inciso b “Para proyectos de Infraestructura de transporte masivo”, números 4, 5 y 6, se estableció el proceso de seguimiento a la atención, por parte de los promotores, de las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo Consultivo.

De lo anterior, BANOBRAS sustentó avances en la implementación del mecanismo de atención, para dar seguimiento y documentar la atención, por parte de los promotores, de las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo Consultivo, a fin de optimizar la identificación de los proyectos que pudieran ser elegibles para recibir apoyos del programa, por lo que se atiende lo observado.

c) Integración de la cartera de proyectos elegibles para recibir apoyos del PROTRAM

En los Lineamientos del PROTRAM se establece que, en caso de que el proyecto propuesto se identifique como susceptible de recibir Apoyos del FONDO, la Unidad de Negocios del FONADIN incorporará el proyecto en una Cartera de Proyectos Elegibles para recibir los apoyos, ya sea para estudios o inversión en infraestructura de transporte masivo.

19 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

Al respecto, BANOBRAS proporcionó las bases de datos denominadas “Anexo P7” y “Anexo P8”.²⁰ En el análisis se observó que contiene registros de 87 proyectos, de los que 27 (31.0%) corresponden a estudios, 59 (67.8%) a proyectos de inversión y 1 (1.1%) a estudio y proyecto de inversión.

Por lo que se refiere a los proyectos que resultaron elegibles, la base de datos contiene registros de la fecha de presentación ante el GTC; del nombre del proyecto; del promotor; del monto solicitado sin IVA; de las recomendaciones emitidas por el GTC; del resultado de la evaluación del GTC (elegible o no elegible), y de si recibió o no apoyo del FONADIN.

d) Suscripción de Convenio Marco de Adhesión del Proyecto del Programa

En relación con la suscripción de los Convenio Marco de Adhesión del Proyecto del Programa, BANOBRAS señaló que “el Comité Técnico del FONADIN en su Primera Sesión Ordinaria de 2011, celebrada el 25 de febrero del mismo año, mediante acuerdo CT/1ª ORDI25-FEBRERO-2011/XVII aprobó la modificación de los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM), con el objeto de eliminar el requisito de suscribir un Convenio Marco de Adhesión del proyecto al PROTRAM por no considerarlo necesario en esta etapa preliminar de identificación del Proyecto; por lo que a partir de esa fecha no se suscribieron dichos Convenios, dado que en las solicitudes de Apoyo de los Promotores manifiestan que la realizan en el marco de los Lineamientos del PROTRAM y las Reglas de Operación del FONADIN”.²¹

No obstante, se identificó que los Lineamientos del PROTRAM no han sido actualizados desde su creación en 2008, por lo que el requisito de la suscripción del Convenio Marco de Adhesión continúa en los citados Lineamientos, disponibles en la página web del FONADIN, que es uno de los canales que, de acuerdo con BANOBRAS, se utiliza para la difusión del programa.²²

Por lo anterior, se identificó como área de oportunidad que BANOBRAS actualice el diseño de los Lineamientos del PROTRAM y publique dicha actualización en los canales que utiliza para la difusión del programa, con la finalidad de que los promotores cuenten con la información actualizada sobre los requisitos que deben cumplir en la etapa de identificación de proyectos elegibles, lo que permitirá una mayor transparencia y eficiencia en el proceso, al asegurar que los promotores tengan acceso a la información actualizada y relevante para la planeación de sus proyectos.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS proporcionó el

20 Proporcionadas por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024.

21 Acuerdo CT/IA ORDI25-FEBRERO-2011/XVII proporcionado por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 04 de abril de 2024.

22 Fondo Nacional de Infraestructura, México, [citado 09/10/2024]; Disponible en PDF en internet: <https://www.fonadin.gob.mx/fni2/productos-y-programas/#tab-id-3>

“Cronograma” para la actualización de los Lineamientos para el PROTRAM,²³ y el proyecto de actualización de los Lineamientos para el PROTRAM. En la revisión del citado proyecto se constató que BANOBRAS ya no establece el requisito de la suscripción del Convenio Marco de Adhesión al Programa, para ser incorporado en la cartera de Proyectos elegibles y recibir los apoyos del programa, por lo que se atiende lo observado.

Conclusión

En el análisis integral de los resultados de BANOBRAS, en 2023, en cuanto a la identificación de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles, para el otorgamiento de apoyos del PROTRAM, el grupo auditor concluye que la entidad fiscalizada recibió propuestas de proyectos para ser evaluadas por el GTC para ser identificables para acceder a los apoyos del PROTRAM; que, como parte del proceso de evaluación en la etapa de identificación, el GTC emitió recomendaciones sobre dichos proyectos para determinarlos como elegibles, y que integró la cartera de proyectos para recibir apoyos del PROTRAM.

No obstante, se determinaron áreas de oportunidad relacionadas con asegurar que el GTC cuente de manera oportuna con las solicitudes y sus anexos para el proceso de evaluación; establecer los plazos para llevar a cabo el proceso de evaluación de los proyectos a partir de que se presentan las solicitudes para ser identificados como elegibles por parte del GTC; establecer actividades de control para el seguimiento de la atención, por parte de los promotores, de las recomendaciones emitidas por el GTC, y actualizar los Lineamientos del PROTRAM en cuanto al Convenio Marco de Adhesión.

En el proyecto de actualización de los Lineamientos del PROTRAM, proporcionado por BANOBRAS después de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, del 11 de septiembre de 2024, que serán publicados en mayo de 2025, la entidad fiscalizada sustentó avances en el mecanismo de atención al establecer el plazo para que los promotores remitan las solicitudes y sus anexos al FONADIN para el proceso de evaluación para ser identificados como elegibles; las actividades de control para el seguimiento de la atención, por parte de los promotores, de las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo Consultivo, así como de la actualización de los requisitos que deben cumplir los promotores para la presentación de propuestas de estudios y proyectos para ser identificados como elegibles, por lo que se atiende lo observado.

Presentación de propuestas de proyectos que se solicita se identifiquen como elegibles para recibir apoyo del PROTRAM

BANOBRAS informó que, en 2023, recibió 4 propuestas de proyectos para ser evaluadas por el GTC para ser identificables para acceder a los apoyos del PROTRAM; no obstante, no acreditó contar con las solicitudes para 2 proyectos. En el caso de la solicitud para el proyecto de la Línea 4 en Puebla, se identificó que se presentó dos meses después de la sesión del GTC en la que se abordó la propuesta del proyecto.

23 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

De lo anterior, BANOBRAS no sustentó que el GTC recibió, en todos los casos, las propuestas de proyectos junto con las solicitudes, lo que incide en la certeza y confiabilidad del proceso de presentación de las propuestas de proyectos y de su evaluación para considerar si pueden ser identificados como elegibles para recibir apoyos del PROTRAM, así como en garantizar la adecuada realización de los proyectos.

Se considera necesario que BANOBRAS establezca actividades de control, aplicables al proceso de presentación de las propuestas de proyectos y de evaluación de su posible viabilidad técnica social y financiera, para considerar si pueden ser identificados como elegibles para recibir apoyos del PROTRAM, enfocadas en asegurar que el GTC cuente de manera oportuna con las solicitudes y sus anexos, para que el proceso de evaluación, en la fase de identificación, se realice conforme a lo establecido en los Lineamientos del programa.

Además, se identificó que el diseño de los Lineamientos del PROTRAM no establece los plazos para llevar a cabo el proceso de evaluación de los proyectos a partir de que se presentan las solicitudes para ser identificados como elegibles por parte del GTC. De lo anterior, se identificó como área de oportunidad que BANOBRAS actualice y perfeccione el diseño de los Lineamientos del PROTRAM, en términos de establecer los plazos para llevar a cabo el proceso de evaluación de los proyectos a partir de que se presentan las solicitudes para ser identificados como elegibles por parte del GTC.

Evaluación de los proyectos que se solicitan sean identificados como elegibles por parte del Grupo de Trabajo Consultivo (GTC)

BANOBRAS informó que, en 2023, de las cuatro propuestas de proyectos presentadas, dos fueron determinadas como elegibles y dos no elegibles, por parte del GTC. Además, sustentó que el GTC emitió recomendaciones sobre dichos proyectos; no obstante, no estableció actividades de control para el seguimiento de su atención por parte de los promotores, lo que mostró un área de oportunidad.

Integración de la cartera de proyectos elegibles para recibir apoyos del PROTRAM

BANOBRAS acreditó que integró la cartera de proyectos para recibir apoyos del PROTRAM, la cual, en 2023, se integró de 87 proyectos, de los que 27 (31.0%) corresponden a estudios, 59 (67.8%) a proyectos de inversión y 1 (1.1%) a estudio y proyecto de inversión.

Suscripción del Convenio Marco de Adhesión del Proyecto del Programa

BANOBRAS informó que el Comité Técnico del FONADIN, en su Primera Sesión Ordinaria de 2011, aprobó eliminar el requisito de suscribir un Convenio Marco de Adhesión del proyecto al PROTRAM. No obstante, los Lineamientos del PROTRAM no fueron actualizados para considerar dicha modificación, por lo que se identificó como área de oportunidad que BANOBRAS actualice los Lineamientos del programa y publique dicha actualización en los canales que utiliza para la difusión del programa, con la finalidad de que los promotores

cuenten con la información actualizada sobre los requisitos que deben cumplir en la etapa de identificación de proyectos elegibles.

3. Otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo

El proceso de “otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo” corresponde a la etapa siguiente de “Identificación de proyectos de infraestructura de transporte elegibles”, analizada en el resultado núm. 2 del presente documento. En la etapa de otorgamiento intervienen las instancias de decisión del FONADIN, que son las encargadas de evaluar y autorizar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad revisados previamente por el Grupo de Trabajo Consultivo (GTC) del PROTRAM; lo anterior, con el fin de autorizar el financiamiento de estudios y proyectos para infraestructura de transporte masivo que cumplan con los requisitos exigidos. Las instancias de decisión a cargo del proceso de otorgamiento son el Subcomité de Evaluación y Financiamiento (SEF) y el Comité Técnico del FONADIN (CT), mismos que se integran de la manera siguiente:

INTEGRANTES DE LAS INSTANCIAS DE DECISIÓN DEL FONADIN QUE INTERVIENEN EN LA ETAPA DE EVALUACIÓN Y AUTORIZACIÓN DEL OTORGAMIENTO DE APOYOS PARA ESTUDIOS Y PROYECTOS DEL PROTRAM

Subcomité de Evaluación y Financiamiento (SEF)	Comité Técnico del FONADIN (CT)
• Titular de la Unidad de Crédito Público de la SHCP- presidente con voto de calidad • Un representante de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, con voz y voto • Un representante de BANOBRAS con voz y voto. • Tres miembros independientes del sector privado, especialistas en proyectos de infraestructura con amplia trayectoria y prestigio. • Un representante de la SFP, con voz, pero sin voto. • Un representante del Fiduciario con voz, pero sin voto.	• Tres representantes de la SHCP, con voz y voto, uno de los cuales lo presidirá. • Dos representantes de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, con voz y voto. • Un representante de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con voz y voto. • Un representante de la Secretaría de Turismo, con voz y voto. • Un representante de BANOBRAS, por su propio derecho, con voz y voto. • Los titulares del Poder Ejecutivo de tres entidades federativas, con voz y voto. • Un representante de la SFP, con voz, pero sin voto.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor de la ASF, con base en las Reglas de Operación del FONADIN, Reglas 37, 37.1 y 39.

El SEF se conforma por un total de 8 integrantes: 5 servidores públicos y 3 miembros del sector privado especialistas en proyectos de infraestructura, mientras que el CT se conforma por 12 servidores públicos: 9 pertenecientes a la Administración Pública Federal y 3 del Poder Ejecutivo Local. El SEF y el CT, como instancias de decisión del FONADIN, son la máxima autoridad para aprobar el otorgamiento de Apoyos Recuperables y No

Recuperables²⁴ al amparo de los programas del FONADIN, dentro de los que se ubica el PROTRAM.

En este contexto, revisar la eficiencia en el proceso de otorgamiento de los apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo es relevante en la fiscalización del desempeño de BANOBRAS en la operación del PROTRAM, debido a que en esta etapa se lleva a cabo una de las actividades primordiales de BANOBRAS, como institución de la Banca de Desarrollo, que es la de otorgar apoyos para financiar el desarrollo de infraestructura, en este caso, para financiar proyectos de transporte urbano masivo.

De acuerdo con lo anterior, el presente resultado se estructura en los apartados siguientes: a) Diseño normativo del proceso de otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo; b) Otorgamiento de apoyos para estudios de infraestructura de transporte masivo; c) Confiabilidad de la información de los apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo, y c) Otorgamiento de apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo.

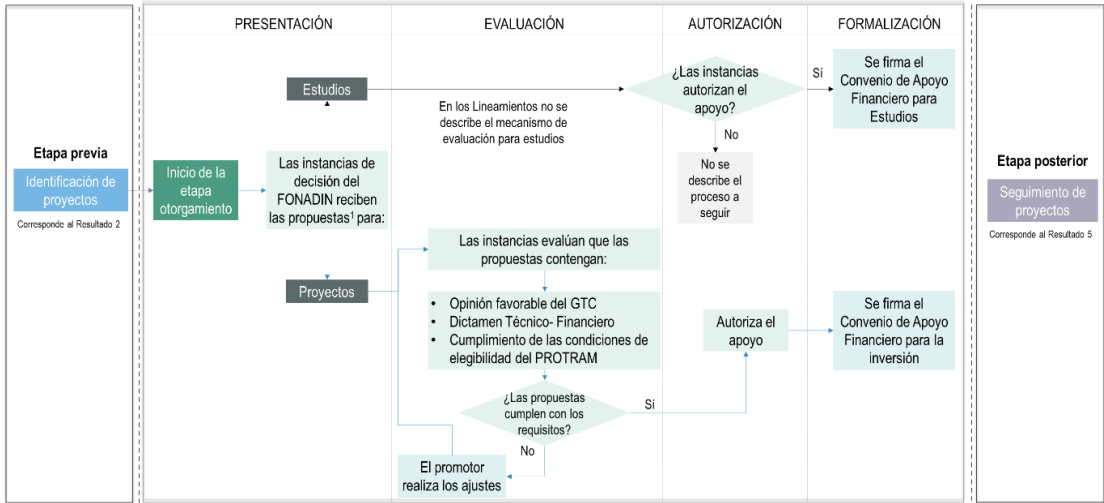
a) Diseño normativo del proceso de otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo

En cuanto al diseño normativo que regula el otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo, se identificó que BANOBRAS contó con los “Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo” aprobados por el Comité Técnico del FONADIN, en su Segunda Sesión Extraordinaria de 2008, celebrada el 17 de diciembre de 2008, y con las “Reglas de Operación del Fideicomiso No. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura”, aprobadas por el Comité Técnico del FONADIN, mediante el acuerdo CT/1ª ORD/12-MAYO-2008/III, y modificadas por última vez en la Segunda Sesión Extraordinaria de 2021, del 23 de abril del mismo año.

En la revisión de los Lineamientos del PROTRAM y de las Reglas de Operación del FONADIN, el grupo auditor identificó que el proceso para el otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo se realiza de acuerdo con el esquema siguiente:

24 De conformidad con las Reglas de Operación del FONADIN, Título Séptimo “Del Comité Técnico y de los Subcomités”, Capítulo I “De la integración, funcionamiento y facultades del Comité Técnico”, reglas 37.8.3, 40.2 y 40.3, aprobadas por el Comité Técnico del FONADIN, mediante el Acuerdo CT/1ª ORD/12/MAYO-2008/III y modificadas por última vez en la Segunda Sesión Extraordinaria de 2021, del 23 de abril del mismo año.

SUBPROCESO PARA EL OTORGAMIENTO DE LOS APOYOS PARA ESTUDIOS
Y PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE MASIVO



FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo y en las Reglas de Operación del Fideicomiso No. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura.

NOTA: Instancias de decisión son: el Comité Técnico del FONADIN y el Subcomité de Evaluación y Financiamiento.

GTC: Grupo de Trabajo Consultivo.

1 Presentadas al GTC en la etapa previa "Identificación de proyectos".

- Etapa previa
- Inicio de la etapa de otorgamiento
- Instancias de decisión
- Tipo de propuesta
- Promotor
- Etapa posterior

De acuerdo con el diseño normativo, ilustrado en el esquema anterior, una vez que las propuestas de estudios o proyectos son evaluadas y, en su caso, identificadas como elegibles por parte del GTC en la etapa previa, se inicia el proceso para el otorgamiento de los apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo, a cargo de las instancias de decisión del FONADIN, quienes reciben la documentación por parte del GTC, a fin de revisar el cumplimiento de los requisitos señalados en los Lineamientos del PROTRAM. En caso procedente, las propuestas serán autorizadas y, para su formalización, se suscribirá el Convenio de Apoyo Financiero (CAF) correspondiente.

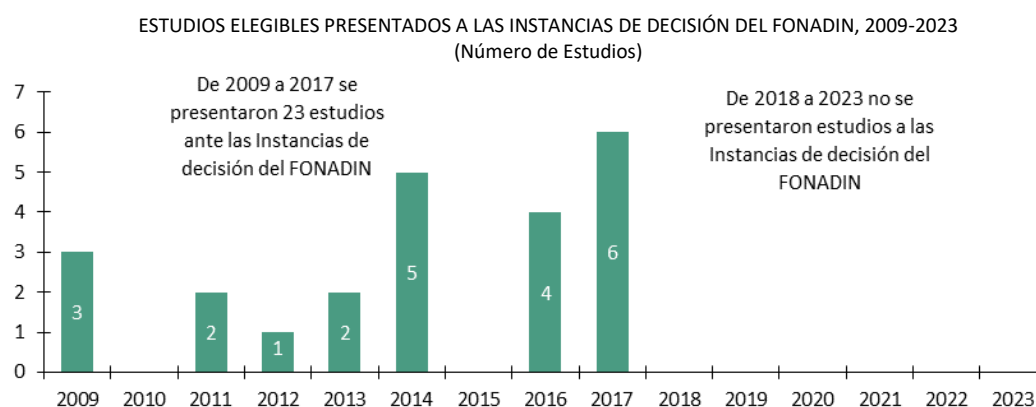
b) Otorgamiento de apoyos para estudios de infraestructura de transporte masivo

☒ Presentación ante las instancias de decisión del FONADIN

Una vez que el GTC identifica la elegibilidad de las propuestas para estudios en la etapa previa, las Unidades de Negocio²⁵ y la Unidad de Evaluación Financiera las presentan ante las instancias de decisión del FONADIN, para dar continuidad al proceso de otorgamiento de los apoyos.

Como se señala en el resultado núm. 2 de este documento,²⁶ en el periodo 2009-2023, el GTC del PROTRAM identificó como elegibles para recibir apoyos un total de 26 estudios de infraestructura de transporte masivo, de los que 23 (88.5%) fueron presentados a las instancias de decisión del FONADIN.²⁷

El número de estudios elegibles presentados a las instancias de decisión del FONADIN, en el periodo 2009-2023 se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS mediante los oficios núm. GAEF/10140/007/2024 y GAEF/101400/017/2024 del 04 de abril y 10 de junio de 2024, respectivamente.

25 En las Reglas de Operación del FONADIN, Título Primero “Disposiciones Generales”, Capítulo II “De las definiciones de las Reglas de Operación”, regla 3.31, se señala que la Unidad de Negocio es “3.31. La Unidad administrativa del Fiduciario con nivel jerárquico no inferior a dirección a las que corresponda realizar la promoción e identificación de los proyectos de infraestructura, así como gestionar el otorgamiento de los apoyos solicitados, y los de inversión del fideicomiso en infraestructura, conforme a las denominaciones y atribuciones que les asigne el Manual de Organización de BANOBRAS”, aprobadas por el Comité Técnico del FONADIN, mediante el Acuerdo CT/1ª ORD/12/MAYO-2008/III y modificadas por última vez en la Segunda Sesión Extraordinaria de 2021, del 23 de abril del mismo año.

26 El análisis de la etapa previa se presenta en el resultado núm. 2 “Identificación de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles para el otorgamiento de apoyos del PROTRAM”, del presente informe de auditoría.

27 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante los oficios núm. GAEF/10140/007/2024 y GAEF/101400/017/2024, del 04 de abril y 10 de junio de 2024, respectivamente.

Respecto de las causas por las que, en 2023, no se presentaron estudios ante el GTC, BANOBRAS señaló que es “frecuente que los promotores **elaboren los estudios con recursos propios sin el Apoyo del FONADIN**, apegándose a los Lineamientos del PROTRAM, con objeto de presentar los proyectos con los estudios de factibilidad terminados para solicitar el apoyo para la inversión del proyecto”.²⁸

BANOBRAS proporcionó las Fichas Técnicas de cada una de las 23 propuestas presentadas ante las instancias de decisión del FONADIN, el Subcomité de Evaluación y Financiamiento y el Comité Técnico del FONADIN,²⁹ las cuales sintetizan la información general de los estudios que fueron identificados como elegibles por el GTC en la etapa previa. El listado de estudios y la instancia de decisión del FONADIN a la que fueron presentados para su autorización se muestran a continuación:

PROYECTOS DE ESTUDIOS PRESENTADOS A LAS INSTANCIAS DE DECISIÓN DEL FONADIN, 2009-2017

Año	Proyecto de estudio	Instancia a la que se presentó
2009	1. Sistema de Movilidad Metropolitana Acapulco Acatrans Acapulco, Guerrero	SEF
	2. Corredor Bicentenario del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo	SEF
	3. Corredor Universidad y Corredor Suburbano de la Ciudad de Villahermosa, Tabasco	SEF
2011	4. Plan De Movilidad Urbana y Primer Corredor De Transporte Masivo Para La Zona Metropolitana De San Luis Potosí	SEF
	5. Plan Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable y el Proyecto Ejecutivo para desarrollar el primer Corredor Troncal de Transporte Público Urbano para la Ciudad de Durango, Durango	SEF
2012	6. Sistema de Transporte Colectivo Multimodal de la Zona Conurbada de la Cd. de Aguascalientes	SEF
2013	7. Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable para la Modernización del Transporte Público de la Zona Metropolitana de La Laguna en los estados de Durango y Coahuila	SEF
	8. Corredor Tecnológico de Ciudad Juárez, Chihuahua	SEF
2014	9. Estudios para los corredores troncales 2 y 3 del Sistema Integrado de Transporte Público VIVEBUS de Chihuahua, Chihuahua	SEF
	10. Estudio sectorial de movilidad urbana y desarrollo de dos corredores troncales de transporte masivo en la Zona Metropolitana de Cuernavaca, Morelos	SEF
	11. Plan integral de movilidad y proyecto ejecutivo de un primer corredor troncal de transporte masivo en la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	SEF
	12. Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable para Ciudad Victoria, Tamaulipas	SEF
	13. Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable y programa de ordenamiento de transporte público en la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta	SEF
2016	14. Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hermosillo, Sonora. Estudios de Factibilidad Integral y Proyecto	SEF
	15. Reestructuración y Modernización del Sistema de Transporte de la Zona Metropolitana de Morelia, Michoacán.	SEF
	16. Conectividad Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), Estudios de Pre-inversión y Proyectos Ejecutivos	CT
	17. Estudios para Desarrollar un Sistema Integrado de Transporte Público en la ciudad de La Paz, Baja California, Sur	CT
2017	18. Ampliación de la Línea 9 del Sistema Integrado de Transporte Colectivo del Metro (STC) de la	CT

28 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024.

29 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024. Las fichas remitidas por la entidad fiscalizada corresponden a las presentadas por el Grupo de Trabajo Consultivo, en 2023, a los órganos de decisión del FONADIN para la autorización del apoyo solicitado con anterioridad.

Año	Proyecto de estudio	Instancia a la que se presentó
	Ciudad de México	
	19. Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable que incluye los Estudios de Factibilidad para Modernizar la 1ª Etapa del Optibús de León	SEF
	20. Sistema tronco alimentado de transporte público en la Zona Metropolitana de Tampico-Madero-Altamira	SEF
	21. Sistema de transporte masivo de pasajeros BRT Reynosa - Río Bravo	SEF
	22. Estudios para el Sistema Integrado de Transporte Regional en el Estado de Colima	CT
	23. Estudio de Factibilidad Técnica, Económica y Financiera del Primer Corredor Regional de Transporte Público de pasajeros del Estado de Tlaxcala	SEF

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS mediante los oficios núm. GAEF/10140/007/2024 y GAEF/101400/017/2024 del 04 de abril y 10 de junio de 2024, respectivamente.

SEF: Subcomité de Evaluación y Financiamiento

CT: Comité Técnico del FONADIN

De los 23 estudios presentados a las instancias de decisión, 19 (82.6%) se presentaron al SEF y 4 (17.4%) al CT, sin que en las Reglas de Operación del FONADIN, en los Lineamientos del PROTRAM, ni en la información proporcionada por BANOBRAS se encontraran definidos los criterios bajo los cuales se determinó a cuál de las dos instancias debieron presentarse. Lo anterior evidencia un área de oportunidad para BANOBRAS, en cuanto a actualizar y fortalecer el diseño normativo que regula la operación del PROTRAM, en términos de especificar los criterios a seguir para presentar los estudios relacionados con proyectos de transporte masivo para ser elegibles y ser apoyados mediante el PROTRAM, a las diferentes instancias de decisión que intervienen en dicho proceso y la manera en que quedará documentado.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS proporcionó el Anexo 2 de las Reglas de Operación del FONADIN, actualizadas por última vez el 1 de julio de 2024, en donde se establecen los criterios para la presentación de las propuestas de estudios ante las instancias de decisión para la autorización de apoyos recuperables y no recuperables, por lo que se atiende lo observado.

Asimismo, proporcionó el “Cronograma” para la actualización de los Lineamientos para el PROTRAM,³⁰ suscrito por el titular de la Dirección de Proyectos de Transporte y de la Unidad de Banca de Inversión de BANOBRAS, y el proyecto de actualización de los citados Lineamientos. En la revisión del citado proyecto se constató que en el Título Tercero “De los apoyos para estudios”, Capítulo IV “Presentación, Análisis y Autorización de Apoyo para Estudios”, número 1, inciso c, se estableció que “La presentación ante las instancias de decisión de la solicitud de Apoyo se efectuará conforme a lo establecido en las Reglas de Operación”.

30 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

En relación con lo anterior, BANOBRAS proporcionó una nota informativa en la que explicó que el proceso de presentación de los estudios ante las diferentes instancias de decisión del FONADIN, se documentará mediante la “Ficha Técnica” que realizará la Unidad de Negocio y, que “una vez elaborada, dicha Ficha será remitida a la Dirección de Evaluación Financiera (DEF)”, quien “efectuará la evaluación de la Solicitud de Apoyo planteada en la Ficha Técnica y elaborará el reporte respecto de las características del Proyecto de Infraestructura [...]. El reporte se suscribe por la Unidad de Negocio y la Unidad de Evaluación Financiera [...]. Una vez que se cuenta con la Ficha [...] las Unidades de Negocio someterán las Solicitudes de Apoyo a consideración del Subcomité de Evaluación y Financiamiento o en su caso, del Comité Técnico (Instancias de Decisión)”, de conformidad con lo dispuesto en las Reglas de Operación del FONADIN.

En la revisión de las Reglas de Operación del FONADIN, actualizadas por última vez el 1 de julio de 2024, se identificó que se establece que la Unidad de Evaluación Financiera elaborará un “reporte” como mecanismo para documentar el proceso de presentación de los estudios ante las instancias de decisión del FONADIN, por lo que se atiende lo observado.

☒ **Evaluación-autorización de las propuestas de estudios presentadas**

En cuanto a la evaluación que deben realizar las instancias de decisión a los estudios elegibles, para su autorización y financiamiento, el grupo auditor de la ASF identificó que en los Lineamientos del PROTRAM no se establece de manera específica el procedimiento de evaluación de los estudios, que deben seguir las instancias de decisión a efecto de determinar la autorización, previo al otorgamiento de los apoyos, ya que no se señalan las actividades, los documentos que deben ser evaluados, ni cómo se documenta el proceso.

Lo anterior evidencia un área de oportunidad para BANOBRAS, en términos de actualizar y fortalecer el diseño normativo que regula la operación del programa, para especificar el procedimiento de evaluación de los estudios, que debe seguir la instancia de decisión a efecto de determinar la autorización, con el fin de dotar de claridad al proceso y establecer cómo quedará documentado.

Además, en relación con la evaluación de los proyectos de estudios por parte de las instancias de decisión del FONADIN, se observó que en el “Informe de Lecciones Aprendidas” formulado por el BM, en 2023, se señaló que “se han identificado discrepancias en cuanto a la claridad, rigidez y nivel de detalle de las reglas que rigen al PROTRAM” y que “se han observado criterios diversos o poco estandarizados durante las etapas de evaluación y aprobación de Proyectos”. Lo señalado por el BM también indica la necesidad de que BANOBRAS actualice y fortalezca el diseño normativo que regula la operación del PROTRAM en cuanto a la evaluación.

Al respecto, en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, del 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS proporcionó el proyecto de

actualización de los Lineamientos para el PROTRAM.³¹ En la revisión del citado proyecto, se constató que se especifica el procedimiento de evaluación y autorización de las propuestas de estudios, al adicionar la disposición que señala que el análisis y autorización de apoyo para estudios se efectuará conforme a lo establecido en las Reglas de Operación del FONADIN, en las que se precisa que la labor de análisis y evaluación se realizará por las Unidades de Negocio y la Unidad de Evaluación Financiera, y no por las Instancias de decisión del FONADIN, las cuales únicamente autorizan los apoyos.

☒ Formalización de las propuestas de estudios

Respecto de la formalización de los apoyos para estudios, en los Lineamientos del PROTRAM, Título Tercero “De los apoyos para estudios”, Capítulo IV “Autorización de Apoyo para Estudios”, numeral 1, inciso c, se establece que “una vez contando con las autorizaciones correspondientes se firmará el Convenio de Apoyo para Estudios del proyecto con base en el cual se realizarán y financiarán los estudios correspondientes”.

De las 23 propuestas de estudios, BANOBRAS sustentó los CAF de 14, informó que 3 se encontraron concluidos³² y, respecto de los 6 restantes, señaló que no se firmó CAF debido a diversas causas, entre las que se encuentran que no se proporcionó la información requerida para la firma en el tiempo establecido, que el gobierno local no contó con solvencia para cubrir el pago del 50.0% del estudio, y que no cumplió con todos los requerimientos conforme a los Lineamientos del PROTRAM y las Reglas de Operación del FONADIN.

De lo anterior, se identificó que se formalizó la autorización para la entrega de apoyos a 17 proyectos para estudios de infraestructura de transporte masivo en el periodo 2009-2017, los cuales, en conjunto, solicitaron un monto de 461,965.0 miles de pesos. En el resultado núm. 7 “Inversión en proyectos de infraestructura de transporte” de este informe se analiza el monto total desembolsado para dichos estudios.

c) Confiabilidad de la información de los apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo

Respecto del número de proyectos de infraestructura de transporte masivo apoyados por el PROTRAM, en el periodo 2009-2023, así como su estatus a 2023, la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento (DOTS) y la Unidad de Banca de Inversión (UBI) de BANOBRAS proporcionaron la información siguiente:

31 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

32 Base de datos “Anexo P40 y P41 Apoyos PRO-TRAM 2008-2023 VF” proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024.

NÚMERO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN APOYADOS MEDIANTE EL PROTRAM Y SU ESTATUS A 2023

Núm.	Nombre de los Proyectos	Estatus del proyecto						
		Respuesta 1 ¹			Respuesta 2	Respuesta 3	Respuesta 4	
		Presentación (UBI)	Base de datos (UBI)	Base de datos (DOTS)	Análisis de los CAF ² (DOTS)	Base de datos ³ (UBI)	Base de datos ⁴ y Nota informativa de la DOTS	Nota informativa de la UBI ⁵
1	Ferrocarril Suburbano 1 del Valle de México	Operación	N.I.			N.I.		No es PROTRAM
2	Línea 3 del Tren Ligero de Guadalajara	Operación	N.I.			N.I.		No es PROTRAM
3	Metro Ampliación L-1 Guadalajara	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	No es PROTRAM
4	Metro L-3 Monterrey	Operación		Ejecución	Ejecución	Se canceló remanente del Apoyo	Ejecución	No es PROTRAM
5	BRT Monterrey ECOVÍA	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
6	BRT ZM de la Laguna (Torreón-Matamoros)	Operación	N.I.			N.I.		N.I.
7	BRT Tijuana (Insurgentes – Puerta México)	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
8	BRT Mexicali Línea Express 1	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
9	BRT Chihuahua 1 Norte-Sur	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
10	BRT Pachuca Centro Téllez Tuzobús	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
11	SIT Acapulco- Cd-Renacimiento	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
12	BRT Oaxaca 1ª Etapa	Operación	Concluido			Se canceló remanente del Apoyo		Operación
13	BRT Puebla 1 Chachapa-Tlaxcalancingo	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
14	BRT Cd. Azteca-Tecámac (Mexibús I)	Operación	N.I.			N.I.		N.I.
15	BRT Chimalhuacán Pantitlán (Mexibús III)	Operación		Concluido	Concluido	Se canceló el Apoyo	Concluido	
16	BRT Indios Verdes-Ecatepec (Mexibús IV)	Operación y Construcción*	Vigente			S.E.		Operación
17	BRT Puebla 2 Cuenca Norte-Sur	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
18	BRT Puebla 3 Cuenca Norte-Sur (Valsequillo)	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
19	SIT Optibús León 3ª Etapa	Operación		Concluido	Concluido		Concluido	
20	SIT Peribús de Guadalajara	Operación		Concluido	Concluido		Concluido y Operación *	
21	Línea 5 Metrobús CDMX-Segunda Etapa	Operación		Concluido	Concluido		Concluido y Operación *	
22	Ramal al AIFA	Construcción	N.I.			N.I.		No es PROTRAM
23	Tren Suburbano de Monterrey	Construcción	N.I.			N.I.		No es PROTRAM
24	Línea 4 del Tren Ligero de GDL	Construcción	N.I.			N.I.		N.I.
25	Corredor Tecnológico Cd. Juárez	Construcción		Ejecución	Ejecución		Ejecución	
26	SIT Aguascalientes	Construcción		Concluido	Concluido		Concluido y Operación *	
27	SIT Mérida 1ª Etapa	Construcción	Vigente			S.E.		Operación
28	SIT Mérida 2ª Etapa	Construcción	Vigente			Se canceló remanente del Apoyo		Construcción
29	SIT Mérida 2ª Etapa (Ampliación)	Construcción	Vigente			En proceso de desembolso		Construcción
30	SIT Zacatecas-Guadalupe, Platabús	Construcción	Vigente			Se canceló remanente del Apoyo		Construcción

Núm.	Nombre de los Proyectos	Estatus del proyecto						
		Respuesta 1 ¹			Respuesta 2	Respuesta 3	Respuesta 4	
		Presentación (UBI)	Base de datos (UBI)	Base de datos (DOTS)	Análisis de los CAF ² (DOTS)	Base de datos ³ (UBI)	Base de datos ⁴ y Nota informativa de la DOTS	Nota informativa de la UBI ⁵
31	BRT Corredor Troncal La Laguna. Tramo Coahuila y Durango			Ejecución	Ejecución		Ejecución	
32	Corredores de Transporte Masivo en la Zona Metropolitana de San Luis Potosí.		Concluido	Cancelado	Cancelado		Cancelado	
Total	32	30	7	19	19	6	19	12

FUENTE:Elaborado por el grupo auditor mediante la información proporcionada por BANOBRAS mediante los oficios núms: GAEF/101400/007/2024 del 04 de abril de 2024, núm. GAEF/101400/011/2024 del 28 de mayo de 2024, núm. GAEF/01400/017/2024 10 de junio de 2024, y núm. GAEF/101400/018/2024 25 de junio de 2024, en respuesta a las solicitudes de información que realizó el grupo auditor mediante los oficios núms: OAD/DGADDE/037/2024 del 22 de febrero de 2024, núm., DGADDE/096/2024 del 28 de mayo de 2024, núm. DGADDE/131/2024 del 25 de junio de 2024, y los archivos PDF proporcionados por BANOBRAS "Nota ASF Auditoría PROTRAM-U BI" y "Nota DOTS Auditoría PROTRAM", mediante correo electrónico del 26 de junio de 2024, en respuesta a la reunión de aclaraciones que se realizó el 25 de junio de 2024.

Proyectos incluidos en la presentación de PowerPoint.

La información de estos proyectos se encuentra reportada por separado, por lo que la reportada por la UBI no se encuentra en la reportada por la DOTS y viceversa.

N.I. No se identificó en la información proporcionada por la UBI, aun cuando inicialmente la UBI proporcionó datos sobre esos proyectos.

S.E. La UBI no reportó el estatus de dichos proyectos, aun cuando los incluyó en las bases de datos remitidas.

* Proyectos que fueron reportados en

1 Presentación PowerPoint y bases de datos proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 04 de abril, en respuesta al oficio núm. DGADDE/037/2024 de 08 de marzo.

2 Convenios de Apoyo Financiero, proporcionados por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/011/2024 del 28 de mayo, en respuesta al oficio núm. DGADDE/096/2024 del 14 de mayo de 2024.

3 Base de datos "Auditoría PROTRAM 05JUN24" proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024, del 10 de junio de 2023, en respuesta al oficio núm. DGADDE/096/2024 del 14 de mayo de 2024.

4 Base de datos "Audit. 33 PROTRAM ASF (P41)" y "Nota DOTS Auditoría PROTRAM" proporcionadas por BANOBRAS, mediante correo electrónico del 26 de junio de 2024.

5 Nota informativa proporcionada por BANOBRAS "Nota ASF Auditoría PROTRAM - UBI" proporcionadas por BANOBRAS, mediante correo electrónico el 26 de junio.

En el análisis de la información proporcionada por la DOTS y la UBI, se identificó que la información proporcionada por la DOTS fue consistente en las respuestas remitidas respecto del número de proyectos y estatus. En el caso de los 3 proyectos en los que se reportaron dos estatus como "Concluido y Operación", la DOTS informó que, aun cuando las obras del componente de infraestructura fueron concluidas, las correspondientes al componente de transporte continuaron ejecutándose, en 2023, por los Gobiernos Locales.³³

En el caso de la información remitida por la UBI, se identificó que no fue consistente en el número de proyectos ni en su estatus reportado, lo que evidencia deficiencias de control

33 Información remitida por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/018/2024 de fecha del 25 de junio de 2024.

para generar información relevante, de calidad, correcta, actualizada, válida y verificable respecto de la operación del programa.

Las inconsistencias persisten en la información reportada por la UBI, referente al seguimiento de los proyectos, y al ejercicio de recursos reportados para 2023, como se señala en los resultados núms. 5 “Seguimiento de los estudios y proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo”; 6 “Desarrollo de sistemas de transporte público urbano y suburbano”, y 7 “Inversión en proyectos de infraestructura de transporte masivo”, del presente documento.

Por lo anterior, se identifica la necesidad de que la UBI de BANOBRAS establezca actividades de control, con el fin de asegurar que la información que se genere respecto de la operación y resultados de los proyectos del PROTRAM que se encuentran a su cargo, sea consistente, precisa, válida y verificable, y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia sobre los resultados del programa, así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.

Al respecto, en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS señaló que “[...] como acción de mejora inmediata se depurarán las bases que se elaboran internamente, lo que posibilitará concentrar y sistematizar la información de los proyectos apoyados por el Programa de Apoyo al Transporte Masivo”,³⁴ y proporcionó la base de datos denominada “Anexo 5 – Base Unificada PROTRAM”, correspondiente a la información de los estudios y proyectos apoyados por el PROTRAM en el periodo 2009-2023, en cuya revisión, se constató que incluyó la información siguiente: a) “nombre del proyecto”; b) “tipo de Apoyo”; c) “inversión total del proyecto con IVA”; d) “monto del apoyo FONADIN”; e) “inversión total”; f) “monto del proyecto con y sin IVA”; g) “esquema de financiamiento”; h) “monto del proyecto”; i) “monto ejercido por año”, y j) “monto por ejercer”; además, se constató que en dicha base de datos se sintetiza la información de las dos áreas sustantivas en la operación y seguimiento del PROTRAM, la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento (DOTS) y la Unidad de Banca de Inversión (UBI) de BANOBRAS.

Sin embargo, en dicha base, si bien se incluyó un campo denominado “Estatus proyectos a 2023”, la UBI de BANOBRAS no registró la información particular de cada uno de los proyectos del PROTRAM que se encuentran a su cargo, por lo que no demostró de manera suficiente la implementación de actividades de control para asegurar, de manera sistemática, que cuente con información del PROTRAM que sea consistente, precisa, válida y verificable, para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia sobre los resultados del programa, por lo que la observación prevalece.

34 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

d) Otorgamiento de apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo

A continuación, se presenta el análisis del proceso de otorgamiento de los apoyos a los proyectos de infraestructura de transporte masivo, mediante el PROTRAM.

☒ Presentación ante las instancias de decisión del FONADIN

Una vez que el GTC emitió su opinión favorable a las propuestas de proyectos revisadas en la etapa previa de identificación de proyectos elegibles, las Unidades de Negocio y de Evaluación Financiera de BANOBRAS, de acuerdo con lo que señalan los Lineamientos del PROTRAM, son las encargadas de presentarlas ante las instancias de decisión del FONADIN, para dar continuidad al proceso de otorgamiento de los apoyos para proyectos de infraestructura.

Como se señala en el resultado núm. 2 de este documento, en el periodo 2009-2023, el GTC identificó como elegibles 48 proyectos de infraestructura de transporte masivo, de los que 30 (62.5%) fueron presentados ante las instancias de decisión del FONADIN para su continuar con el proceso para su financiamiento, uno de los cuales fue presentado en 2023, el proyecto de “Sistema de Transporte Integrado en la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán (Ampliación Etapa 2)”.

Para acreditar el envío de las propuestas de proyectos de inversión por parte de las Unidades de Negocios y de Evaluación Financiera de BANOBRAS a las instancias de decisión del FONADIN, la entidad fiscalizada proporcionó las Fichas Técnicas de los 30 proyectos elegibles, las cuales se muestran a continuación:

PROYECTOS DE INVERSIÓN PRESENTADOS A LAS INSTANCIAS DE DECISIÓN DEL FONADIN, 2009-2023

Proyecto	Instancia
1. Proyecto de Movilidad Urbana Sustentable mediante un Sistema de Autobuses Rápidos Troncales (BRT's) en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), denominado Macrobús.	CT
2. Plan Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable de la Ciudad de Chihuahua.	CT
3. Reestructuración de rutas e implementación de carriles exclusivos para transporte público en los corredores Lincoln y Ruiz Cortines.	CT
4. Corredor Ruta Express 1. López Mateas-Gustavo Vildosola. Mexicali Baja California.	CT
5. Corredor de Transporte Masivo Chimalhuacán - Pantitlán	CT
6. Corredor BRT Chachapa - Tlaxcalancingo - Puebla	CT
7. Corredor Lechería-Coacalco-Plaza Las Américas	SEF
8. Proyecto "Corredor 1 Línea Internacional - El Refugio" Tijuana, Baja California	CT
9. "Plan Integral de Movilidad Metropolitana Sustentable de Acapulco" Y Proyecto "Corredor BRT Acapulco-Cd. Renacimiento"	CT
10. Corredor Línea 3 del Tren Eléctrico de Guadalajara	CT
11. Proyecto "Corredor L3 Bertro- Monterrey-Apodaca	CT
12. Metrobús Línea 5 Eje 3 Oriente, Río de los Remedios - Glorieta de Vaqueritos	CT
13. Modernización y ampliación de la Línea 1 del Tren Ligero de Guadalajara	CT
14. Tuzo Bus Corredor 1: Centro - Téllez en la Zona Metropolitana de Pachuca	CT
15. Corredor Lechería-Coacalco-Plaza Las Américas	SEF
16. BRT Línea 2 (Corredor Norte - Sur) de Puebla	CT
17. Etapa I del Sistema Integrado de Transporte de Oaxaca, Oaxaca	CT
18. BRT Indios Verdes-Ecatepec Estado de México	CT
19. Sistema de Transporte Integrado Zacatecas-Guadalupe	CT
20. Sistema Integrado de Transporte Optibús Etapas III y IV	CT
21. Sistema de Autobuses Rápidos Troncales de la Zona Metropolitana de La Laguna	CT
22. Sistema de Autobuses Rápidos Troncales de San Luis Potosí	CT
23. Sistema de Transporte Integrado en la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán (Etapa 1)	CT
24. Sistema de Transporte Integrado en la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán (Etapa 2)	CT
25. Sistema de Transporte Integrado en la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán (Ampliación Etapa 2)	SEF/CT
26. Sistema Integrado de Transporte Metropolitano de Aguascalientes, Aguascalientes	CT
27. Sistema Integrado de Transporte Peribús en Guadalajara, Jalisco.	CT
28. Corredor "Tecnológico" de Transporte Público de Ciudad Juárez - (Troncal 2)	CT
29. Corredor 2 y 3 de Transporte Público en Chihuahua	CT
30. Sistema Integrado de Transporte de la Ciudad de Culiacán. Sinaloa (Etapa I)	CT

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024.

SEF: Subcomité de Evaluación y Financiamiento

CT: Comité Técnico del FONADIN

 Presentado en 2023

De los 30 proyectos, se identificó que 28 (93.3%) se presentaron ante el Comité Técnico del FONADIN y 2 (6.7%) al Subcomité de Evaluación y Financiamiento, sin que en las Reglas de Operación del FONADIN, en los Lineamientos del PROTRAM, ni en la información proporcionada por BANOBRAS se encontraran definidos los criterios bajo los cuales se determinara a cuál de las dos instancias debieron presentarse, ni la forma en la que debía quedar documentada su presentación.

Al respecto, como ya se señaló, en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS,

como hechos posteriores, acreditó que el 1 de julio de 2024,³⁵ actualizó las Reglas de Operación del FONADIN, en las que se establecen los criterios para la presentación de las propuestas de proyectos, ante las instancias de decisión, para la autorización de apoyos recuperables y no recuperables. Además, BANOBRAS proporcionó el proyecto de actualización de los Lineamientos para el PROTRAM, mediante los cuales sustentó avances en la implementación de mecanismos de control para la actualización de su normativa, a efecto de definir los criterios bajo los cuales se determinará a cuál de las dos instancias deben presentarse las propuestas de proyectos, y la forma en la que quedará documentado el proceso, por lo que se atiende lo observado.

☒ **Evaluación y autorización de las propuestas de proyectos presentadas**

Como parte del proceso de evaluación establecido en los Lineamientos del PROTRAM, se señala que las instancias de decisión del FONADIN (el Comité Técnico del FONDO y el Subcomité de Evaluación y Financiamiento) evaluarán y autorizarán los apoyos en cada uno de los proyectos, conforme a las Reglas de Operación del FONADIN, con base en los elementos siguientes:

- Contar con opinión favorable del GTC, emitida en la etapa previa.
- Contar con dictamen técnico-financiero suscrito tanto por la Unidad de Estudios, como por la Unidad de Evaluación Técnica³⁶/Unidad de Evaluación Financiera³⁷ de BANOBRAS.
- Verificar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad del programa establecidas en los Lineamientos del PROTRAM y Reglas de Operación del FONADIN.

Al respecto, BANOBRAS explicó que “el proceso de evaluación y autorización que realizan el Comité Técnico del FONDO y el Subcomité de Evaluación y Financiamiento para el otorgamiento de los apoyos a los proyectos elegibles [...] se detalla en las Fichas Técnicas que presentan los Titulares de las Unidades de Negocio con el apoyo de la Unidad de Evaluación Financiera”.³⁸

En el análisis de las 30 fichas técnicas en las que, de acuerdo con la entidad fiscalizada, se acredita el proceso de evaluación y autorización que realizan el Comité Técnico del FONDO y el Subcomité de Evaluación y Financiamiento para el otorgamiento de los apoyos a los proyectos de inversión elegibles, se encontró lo siguiente:

35 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

36 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024.

37 En los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, Título Cuarto “De los apoyos para inversión en los proyectos”, Capítulo IV “De la evaluación y autorización de los apoyos de inversión para el proyecto”, numeral 4, inciso ii, se hace referencia a la Unidad de Evaluación Técnica.

38 En las Reglas de Operación del FONADIN, Título Primero “Disposiciones Generales”, Capítulo II “De las definiciones de las Reglas de Operación”, regla 3.30, se hace referencia a la Unidad de Evaluación Financiera, aprobadas por el Comité Técnico del FONADIN, mediante el Acuerdo CT/1ª ORD/12/MAYO-2008/III y modificadas por última vez en la Segunda Sesión Extraordinaria de 2021, del 23 de abril del mismo año.

PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE SE PRESENTARON ANTE LAS INSTANCIAS DE DECISIÓN DEL FONADIN, 2009-2023

Proyecto	Año GTC	Año instancias FONADIN	Opinión favorable del GTC	Emisión del dictamen financiero	Cumplimiento de las condiciones de elegibilidad
1. Proyecto de Movilidad Urbana Sustentable mediante un Sistema de Autobuses Rápidos Troncales (BRT's) en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), denominado Macrobús.	2009	2009	Sí	n.i.	No
2. Plan Sectorial de Movilidad Urbana Sustentable de la Ciudad de Chihuahua.	2010	2010	Sí	Sí	No
3. Corredor Ruta Express 1. López Mateas-Gustavo Vildosola. Mexicali Baja California.	2010	2010	Sí	Sí	No
4. Reestructuración de rutas e implementación de carriles exclusivos para transporte público en los corredores Lincoln y Ruiz Cortines.	2010	2011	Sí	Sí	No
5. Corredor de Transporte Masivo Chimalhuacán - Pantitlán	2010	2011	Sí	Sí	No
6. CORREDOR BRT CHACHAPA - TLAXCALANCINGO - PUEBLA	2011	2011	Sí	UEF	No
7. Corredor Lechería-Coacalco-Plaza Las Américas	2011	2011	Sí	Sí	Sí
8. "PLAN INTEGRAL DE MOVILIDAD METROPOLITANA SUSTENTABLE DE ACAPULCO" Y PROYECTO "CORREDOR BRT ACAPULCO-CD. RENACIMIENTO"	2011	2011	Sí	Sí	No
9. Proyecto "Corredor 1 Línea Internacional - El Refugio" Tijuana, Baja California	2011	2019	Sí	Sí	Sí
10. Corredor Línea 3 del Tren Eléctrico de Guadalajara	2011	2012	Sí	Sí	Sí
11. Proyecto "Corredor L3 Bertro- Monterrey-Apodaca	2011	2012	Sí	Sí	Sí
12. Modernización y ampliación de la Línea 1 del Tren Ligero de Guadalajara	2012	2012	Sí	Sí	Sí
13. Tuzo Bus Corredor 1: Centro - Téllez en la Zona Metropolitana de Pachuca	2012	2013	Sí	Sí	No
14. BRT Línea 2 (Corredor Norte - Sur) de Puebla	2012	2013	Sí	Sí	Sí
15. BRT Indios Verdes-Ecatepec Estado de México	2013	2013	Sí	Sí	No
16. Corredor Lechería-Coacalco-Plaza Las Américas	2012	2014	Sí	UEF	Sí
17. Sistema Integrado de Transporte Optibús Etapas III y IV	2013	2014	Sí	Sí	Sí
18. Sistema de Autobuses Rápidos Troncales de la Zona Metropolitana de La Laguna	2014	2014	Sí	Sí	Sí
19. Etapa I del Sistema Integrado de Transporte de Oaxaca, Oaxaca	2012	2015	Sí	Sí	Sí
20. Sistema de Autobuses Rápidos Troncales de San Luis Potosí	2014	2015	Sí	Sí	Sí
21. Metrobús Línea 5 Eje 3 Oriente, Rio de los Remedios - Glorieta de Vaqueritos	2012	2016	Sí	Sí	No
22. Sistema Integrado de Transporte Metropolitano de Aguascalientes, Aguascalientes	2014	2017	Sí	Sí	No
23. Sistema Integrado de Transporte Peribús en Guadalajara, Jalisco.	2015	2019	Sí	Sí	Sí
24. Corredor "Tecnológico" de Transporte Público de Ciudad Juárez - (Troncal 2)	2016	2019	Sí	Sí	Sí
25. Sistema de Transporte Integrado Zacatecas-Guadalupe	2013	2020	Sí	Sí	No
26. Sistema de Transporte Integrado en la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán (Etapa 1)	2014	2020	Sí	Sí	No
27. Corredor 2 y 3 de Transporte Público en Chihuahua	2017	2020	Sí	Sí	No
28. Sistema Integrado de Transporte de la Ciudad de Culiacán. Sinaloa (Etapa I)	2020	2020	Sí	Sí	No
29. Sistema de Transporte Integrado en la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán (Etapa 2)	2014	2022	Sí	Sí	Sí
30. Sistema de Transporte Integrado en la Zona Metropolitana de Mérida, Yucatán (Ampliación Etapa 2)	2014	2023	Sí	Sí	Sí

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS mediante los oficios núm. GAEF/10140/007/2024 y GAEF/101400/017/2024 del 04 de abril y 10 de junio de 2024, respectivamente.

NOTA: Se incluye el año de la primera presentación ante las instancias de decisión del FONADIN, en caso de que se hayan presentado en fechas posteriores para ampliación y/o etapa no se incluye ese año.

UEF: Dictamen suscrito por la Unidad de Evaluación y Financiamiento.

n.i. No incluido en la Ficha técnica.

En el análisis de las 30 fichas técnicas proporcionadas por BANOBRAS en las que, de acuerdo con el Banco, se acredita el proceso de evaluación y autorización que realizan el Comité Técnico del FONADIN y el Subcomité de Evaluación y Financiamiento para el otorgamiento de los apoyos a los proyectos elegibles, incluyendo la correspondiente al proyecto presentado en 2023, se encontró que no constituyen una evaluación sino una verificación documental y de cumplimiento de las condiciones de elegibilidad.

Dicha situación evidencia un área de oportunidad para BANOBRAS, en cuanto a actualizar y fortalecer el diseño normativo que regula la operación del PROTRAM, vigente en 2023, en términos de especificar los criterios con base en los que el Comité Técnico y el Subcomité de Evaluación y Financiamiento del FONADIN deben realizar la evaluación para la autorización de cada uno de los proyectos, conforme a las Reglas de Operación y la manera en que quedará documentado.

Lo anterior se corresponde con el hallazgo identificado por el BM, en el “Informe de Lecciones Aprendidas”, en el que señaló que “Los criterios de evaluación están desactualizados en relación con las necesidades actuales de los proyectos de transporte público, lo que podía resultar en un enfoque más técnico que administrativo”.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, BANOBRAS proporcionó el proyecto de actualización de los Lineamientos para el PROTRAM y la actualización de las Reglas de Operación del FONADIN, del 1 de julio de 2024.³⁹ En la revisión de dicha normativa, se constató que ésta establece que el proceso de evaluación lo realizan las Unidades de Negocio y la Unidad de Evaluación Financiera; mientras que a las instancias de decisión del FONADIN, les corresponde la autorización del otorgamiento de los apoyos, proceso que quedará documentado en las Fichas Técnicas, por lo que se atiende lo observado.

☒ Formalización de los proyectos de inversión

En los Lineamientos del PROTRAM se señala que, una vez que el proyecto cuente con las autorizaciones correspondientes, se firmará el Convenio para Inversión del Proyecto, y se procederá a la disposición de los recursos para la ejecución de proyecto, y que una vez que se autorice el otorgamiento de apoyos las Unidades de Negocio gestionarán la elaboración del convenio de apoyo financiero o los instrumentos jurídicos correspondientes, en el que se estipularán los términos y condiciones a los cuales se sujetarán las Aportaciones que haga el Fideicomiso al Proyecto de Infraestructura respectivo.

Asimismo, en la Reglas de Operación del FONADIN, se establece que, en el caso de los proyectos de inversión, la vigencia para la firma del Convenio de Apoyo Financiero (CAF) se señala en los Acuerdos que son firmados por los Comités Técnicos de los Fideicomisos, cuyos plazos van de los 120 a los 180 días naturales. Además, en las Reglas de Operación del

39 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

FONADIN, se establece que los promotores podrán solicitar una, o más prórrogas, para la firma del CAF.⁴⁰

Respecto de la formalización de los 30 proyectos de inversión presentados a las instancias de decisión del FONADIN en el periodo 2009-2020, el 86.7% (26) de los proyectos firmó el CAF, de los cuales el 61.5% (16) correspondió a proyectos concluidos (operación), el 26.9% (7) a proyectos en ejecución y el 11.5% (4) fueron cancelados.

Conclusión

Del análisis integral de los resultados de BANOBRAS, en 2023, en cuanto al otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo, el grupo auditor concluye que la entidad fiscalizada contó con un procedimiento para el otorgamiento de apoyos establecido en la Reglas de Operación del FONADIN y en los Lineamientos del PROTRAM en donde se regula la presentación, evaluación, autorización y formalización de los apoyos; que en 2023, no se presentaron estudios ante las instancias de decisión, y que se presentó un proyecto de infraestructura de transporte masivo para el proceso de otorgamiento de apoyos.

No obstante, se determinaron áreas de oportunidad relacionadas con el diseño normativo del proceso de otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo y con la confiabilidad de la información de los apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo.

Otorgamiento de apoyos para estudios de infraestructura de transporte masivo

En 2023, no se presentaron propuestas de estudios; sin embargo, en la presentación de las propuestas de estudios ante las instancias de decisión del FONADIN (Subcomité de Evaluación y Financiamiento y el Comité Técnico), se identificó que en el diseño de los Lineamientos del PROTRAM, vigentes en ese año, no se encontraron definidos los criterios bajo los cuales se determinó a qué instancia se debieron presentar, y en la evaluación por parte de las instancias de decisión a los estudios elegibles, se observó que tampoco se establece de manera específica el procedimiento de evaluación de los estudios, que deben seguir las instancias de decisión a efecto de determinar la autorización, previo al otorgamiento de los apoyos, ya que no se señalan las actividades, los documentos que deben ser evaluados, ni cómo se documenta el proceso.

40 En las Reglas de Operación del FONADIN, Título Quinto “De los procedimientos de promoción, evaluación, autorización, formalización de los apoyos del fideicomiso”, Capítulo III “De la formalización”, regla 34.3, aprobadas por el Comité Técnico del FONADIN, mediante el Acuerdo CT/1ª ORD/12-MAYO-2008/III y modificadas por última vez en la Segunda Sesión Extraordinaria de 2021, del 23 de abril del mismo año.

Confiabilidad de la información de los apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo

Se identificaron inconsistencias respecto del estatus de los proyectos apoyados por la Unidad de Banca de Inversión (UBI) de BANOBRAS, a 2023, lo que evidencia deficiencias de control para generar información relevante, de calidad, correcta, actualizada, válida y verificable respecto de la operación del programa.

Otorgamiento de apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo

Se identificó que, en 2023, se presentó ante las instancias de decisión del FONADIN, una propuesta de proyecto de infraestructura; no obstante, en las Reglas de Operación del FONADIN y, en los Lineamientos del PROTRAM, no se encontraron definidos los criterios para determinar a qué instancia debieron presentarse, ni la forma en la que debía quedar documentada su presentación, y en la evaluación y autorización de las propuestas de proyectos, por parte de las instancias de decisión del FONADIN, se encontró que las actividades realizadas por las instancias no constituyen una evaluación sino una verificación documental y de cumplimiento de las condiciones de elegibilidad.

Lo anterior, evidencia un área de oportunidad para BANOBRAS, en cuanto a actualizar y fortalecer el diseño normativo que regula la operación del PROTRAM, en términos de especificar los criterios a seguir para presentar los propuestas de proyectos de inversión de transporte masivo a ser apoyados mediante el PROTRAM, a las diferentes instancias de decisión que intervienen en dicho proceso, y especificar los criterios con base en los que el Comité Técnico y el Subcomité de Evaluación y Financiamiento del FONADIN deben realizar la evaluación para la autorización de cada uno de los proyectos, conforme a las Reglas de Operación, para dotar de claridad al proceso y establecer cómo quedará documentado, a fin de fortalecer sus actividades de control aplicables a las diferentes etapas del proceso de otorgamiento de apoyos para estudios de transporte masivo, para asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos y evitar la materialización de riesgos.

De la misma manera, la necesidad de establecer actividades de control y mecanismos de coordinación entre la DOTS y la UBI, con el fin de asegurar que la información que se genere respecto de los proyectos apoyados por el PROTRAM sea consistente, precisa, válida y verificable.

2023-2-06G1C-07-0033-07-001 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., por medio de la Unidad de Banca de Inversión, establezca actividades de control para asegurar que, de manera regular, se concentre y sistematice la información de los proyectos apoyados por el Programa de Apoyo al Transporte Masivo, que posibilite la adecuada gestión de la cartera de los proyectos en sus diferentes fases, con el fin de asegurar que la información que se genere respecto del número y estatus de los proyectos de infraestructura de transporte masivo apoyados mediante el PROTRAM sea consistente, completa, precisa, válida y verificable para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia sobre los resultados del programa, así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción, en cumplimiento de lo

mandatado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo primero; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI; los Objetivos y Lineamientos del Sistema de Control Interno de BANOBRAS, Sección III "Lineamientos Generales de Control Interno", numeral III.3 "Lineamientos", el Lineamiento III.3.1.2 "Ambiente de control", párrafos primero y segundo, números 1, 6 y 7, y el Lineamiento III.3.1.9 "Información y Documentación", párrafo quinto, y el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, disposición 11 "De la evaluación del SCII", Norma Cuarta "Informar y Comunicar", número 25, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

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

4. Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de las autoridades locales en materia de movilidad urbana sustentable

En los Lineamientos del PROTRAM, Título Segundo "Descripción del Programa", Capítulo I "De los objetivos del Programa", numeral 1, inciso b, se establece que uno de los objetivos del programa es "b. Promover el fortalecimiento institucional de las Autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano".

BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 del 28 de mayo de 2024, indicó que "la asistencia técnica se refiere a las actividades de asesoramiento a los Promotores, que están integralmente vinculadas a la identificación, preparación, evaluación y autorización, implementación y seguimiento del proyecto de infraestructura de transporte masivo en sus distintas etapas con apoyos del FONADIN al amparo del PROTRAM".

La asistencia técnica a los promotores de los proyectos de infraestructura apoyados por el PROTRAM es relevante, toda vez que es una actividad que está vinculada con el mejoramiento de los proyectos de infraestructura de transporte urbano y suburbano que permite el fortalecimiento institucional de las autoridades locales encargadas de los proyectos.⁴¹

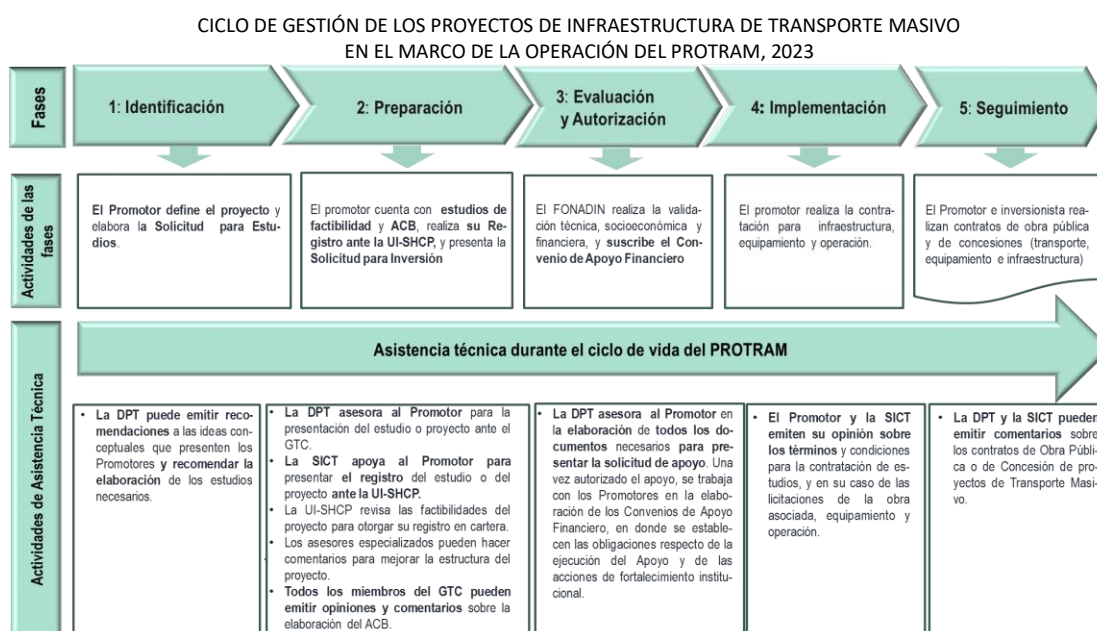
En este contexto, en el presente resultado se analiza la eficiencia de BANOBRAS, en 2023, en el otorgamiento de la asistencia técnica a las autoridades locales, como promotores de los proyectos, en las distintas etapas del ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura de transporte masivo, en el marco de la operación del PROTRAM, y la eficacia de dicha

⁴¹ Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 de fecha 28 de mayo de 2024, en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. DGADDE/093/2024 del 10 de mayo de 2024.

asistencia técnica, en términos de su contribución en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las autoridades locales para planear, regular y organizar sistemas integrados de transporte público.

- **Asistencia técnica**

De acuerdo con lo señalado por BANOBRAS, las actividades de asistencia técnica que se realizan en cada una de las etapas son las que se presentan en el esquema siguiente:



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/012/2024 de fecha 28 de mayo de 2024, en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. DGADDE/093/2024 del 10 de mayo de 2024.

ACB: Análisis Costo Beneficio.

DPT: Dirección de Proyectos de Transporte.

GTC: Grupo de Trabajo Consultivo.

SICT: Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

UI-SHCP: Unidad de Inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Como se muestra en el esquema, las actividades de asesoría técnica, de acuerdo con BANOBRAS, se llevan a cabo desde la etapa de identificación de nuevos proyectos, hasta el seguimiento de proyectos en operación.

Para acreditar las actividades de asistencia técnica realizadas en 2023, BANOBRAS remitió, como ejemplo, las Fichas de los tres proyectos siguientes: “Programa de Infraestructura del Sistema de Transporte Colectivo para el Proyecto Integral para la Ampliación de la Línea 12

Tramo Mixcoac-Observatorio y la Adecuación de la Estación de Observatorio de la Línea 1 para realizar la correspondencia con la Línea 12”, “ETAPA 2 Sistema Integrado de Transporte en la Zona Metropolitana de Mérida” y “Proyecto del Tren Suburbano García-Aeropuerto de Monterrey”, las cuales sintetizan la información general de los proyectos y la evaluación realizada por la Dirección de Proyectos de Transporte y la Unidad de Evaluación Financiera, presentadas a las instancias de decisión del FONADIN para la autorización de cada proyecto.⁴² En la revisión de las Fichas, el grupo auditor identificó que éstas integran la información siguiente:

FICHAS DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA, 2023

Apartado	Contenido
1. Solicitud de apoyo	Se señala el motivo de solicitud de apoyo del PROTRAM para llevar a cabo el proyecto.
2. Resumen ejecutivo	Se incluye un resumen en el que se señala en qué consiste el proyecto por componente (infraestructura y transporte), así como de la estructura financiera de la inversión (por componente y total).
3. Antecedentes	Se integra la descripción de los antecedentes de los proyectos de infraestructura, y se establece la alineación del proyecto con planes y programas de mediano y largo plazo a nivel federal y estatal con los que se alinea el proyecto, así como con la normativa específica del programa, como son las Reglas de operación del FONADIN y se indican los avances respecto del desarrollo del proyecto.
4. Situación actual y problemática	Se describen, de ser el caso, los antecedentes de la ciudad, tanto poblacional como territorial. Asimismo, se describe la problemática actual y la propuesta de solución en materia de transporte masivo público; así como la justificación del proyecto.
5. Descripción del proyecto	Se determina el objetivo del proyecto y las actividades a realizar para su ejecución; así como la justificación de la ampliación del proyecto; la inversión de la ampliación del proyecto, y el esquema de participación público-privada de la ampliación del proyecto.
6. Promotor	Se precisa quién es el promotor del proyecto, así como sus entidades especializadas para llevar a cabo el proyecto de transporte público masivo en todas las etapas del proyecto.
7. Dictamen de la unidad de evaluación financiera	Se incluye la viabilidad financiera del apoyo adicional propuesta por la Unidad de Negocio. De acuerdo con las etapas siguientes: a. Situación financiera y análisis de los apoyos. b. Análisis de la demanda. c. Análisis de los apoyos y resultados.
8. Riesgos	Se establecen los principales y potenciales riesgos que se identifican, por parte del promotor, así como sus respectivas medidas de mitigación.

42 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024, en respuesta al Anexo del oficio núm. DGADDE/096/2024 del 14 de mayo de 2024. Las fichas remitidas por la entidad fiscalizada corresponden a las presentadas por el Grupo de Trabajo Consultivo, en 2023, a los órganos de decisión del FONADIN para la autorización del apoyo solicitado con anterioridad.

Apartado	Contenido
9. Monto del Apoyo Adicional	Se señala el monto adicional del apoyo autorizado de ser el caso.
10. Términos y Condiciones Propuestos	Se establece que la formalización del apoyo se realizará mediante el Convenio de Apoyo Financiero y se determinan las propuestas de los términos y condiciones para la suscripción de dicho convenio.
11. Criterios de Elegibilidad	Se determina el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de conformidad con lo dispuesto en las reglas de operación. Asimismo, se señaló los criterios elegibilidad de conformidad con los Lineamientos del PROTRAM, se verificó si cumple con los objetivos establecidos en los Lineamientos del PROTRAM.
12. Conclusiones y recomendaciones	Se determina la evaluación de la Unidad de Negocio de los proyectos elegibles, con base en el cumplimiento de lo establecido en las reglas de operación, de ser el caso, emite recomendaciones.
13. Propuesta de acuerdo	Se establece la propuesta de acuerdo del Contrato del Fideicomiso, mediante el que se ejercerá el recurso autorizado por parte del FONADIN, y se señala que, el PROMOTOR aportará el monto restante de la inversión, así como el 100% del IVA. Asimismo, se recomienda al Comité Técnico autorizar al Fiduciario definir los términos y condiciones en el Convenio de Apoyo Financiero.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor, con base en la información proporcionada por BANOBRAS mediante los oficios núm. GAEF/101400/012/2024 de fecha 28 de mayo de 2024, y núm. GAEF/101400/017/2024 del 4 de abril 2024, en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante los oficios núm. DGADDE/093/2024 del 10 de mayo de 2024, y el núm. DGADDE/096/2024, del 14 de mayo de 2024.

En el análisis del contenido de las fichas de los proyectos, se identificó que se integraron, de manera general, por 13 apartados relacionados con la solicitud de apoyo financiero presentada por parte de los promotores; la descripción del proyecto en cuanto a la ejecución de sus componentes de infraestructura y transporte; la inversión financiera estimada para la ampliación del proyecto; el esquema de participación público-privada; el dictamen realizado por la unidad de evaluación financiera; el análisis del cumplimiento de los criterios de elegibilidad, y las conclusiones y recomendaciones elaboradas por parte del GTC, así como la propuesta de acuerdo del fideicomiso en el que se precisan los términos del contrato para administrar el apoyo otorgado por el programa. En cuanto a la información presentada en las Fichas, a efecto de verificar que BANOBRAS llevó a cabo la asistencia técnica en cada una de las etapas del ciclo de gestión de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM, se encontró lo siguiente:

- En la etapa de identificación, en la que la DPT puede emitir recomendaciones a las ideas conceptuales que presenten los promotores y recomendar la elaboración de los estudios necesarios; si bien, las fichas cuentan con el apartado “Conclusiones y recomendaciones”, no se documentan las actividades de asistencia técnica otorgada por BANOBRAS, para el mejoramiento de las ideas conceptuales de los proyectos.
- Para la etapa de preparación, en las fichas proporcionadas por BANOBRAS no se incluyó información que permita identificar que se llevaron a cabo actividades de asesoría al

promotor para la presentación del estudio o proyecto ante el GTC, el registro del estudio o del proyecto ante la UI-SHCP ni para mejorar la estructura del proyecto.

- En cuanto a la etapa de evaluación y autorización, en la que la DPT asesora al promotor en la elaboración de todos los documentos necesarios para presentar la solicitud de apoyo, así como en la elaboración de los Convenios de Apoyo Financiero, una vez autorizado el apoyo; si bien la ficha cuenta con los apartados “Solicitud de apoyo” y “Criterios de elegibilidad”, no documentó la asesoría otorgada al promotor para presentar la solicitud de apoyo ni para la elaboración de los Convenios de Apoyo Financiero.
- Respecto de la etapa de implementación, en la que BANOBRAS indicó que la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes puede emitir su opinión sobre los términos y condiciones de las licitaciones para la realización del proyecto, no se precisó ni documentó la actividad de asesoría técnica específica que se otorga en esta etapa por parte de BANOBRAS.
- En lo referente a la etapa de seguimiento, BANOBRAS no documentó la asesoría técnica sobre los contratos de obra pública o de las concesiones de los proyectos de transporte masivo.

Adicionalmente, con base en la información y documentación proporcionada por BANOBRAS para la presente auditoría, el grupo auditor identificó que, a 2023, se entregaron apoyos no recuperables del PROTRAM a gobiernos estatales y municipales, para: a) la elaboración de 30 estudios de factibilidad de proyectos de infraestructura de transporte masivo; b) la preparación de 11 proyectos, y c) la construcción de 10 proyectos; mientras que, al cierre de 2023, se encontraron en operación 21 proyectos de transporte masivo; sin embargo, a la fecha de conclusión del presente informe de auditoría, la entidad fiscalizada no acreditó disponer de mecanismos para documentar las actividades de asesoramiento técnico a los promotores en cada una de las etapas del ciclo de gestión de los proyectos vigentes en 2023.

Al respecto, BANOBRAS indicó que las actividades de asistencia técnica “se dan conforme a las necesidades de cada proyecto” y que “un mecanismo frecuente es que los Secretarios responsables de la movilidad en las ciudades de los estados correspondientes, solicitan reuniones con el Fiduciario del FONADIN para pedir apoyo del PROTRAM para estructurar y financiar sus proyectos”; sin embargo, BANOBRAS no sustentó las solicitudes de asistencia técnica requeridas por los responsables de la movilidad en las entidades federativas apoyadas por el PROTRAM, ni la asistencia técnica otorgada para atender dichas solicitudes.

Además, respecto de la asistencia técnica, el BM, en el “Informe de Lecciones Aprendidas”, señaló que:

- “A pesar de disponer de Lineamientos en la materia, éstos no proporcionan una claridad adecuada en cuanto a la trazabilidad de los procesos, no incluye un proceso definido, ni estimaciones de tiempo para el procesamiento de solicitudes.”
- “El Grupo de Trabajo Consultivo no ha logrado incidir en el fortalecimiento integral de los proyectos, y las dependencias que participan con voz y voto tienen capacidades técnicas limitadas para asesorar los proyectos, lo que implica que se centren en aspectos financieros y de infraestructura, limitando su visión integral.”
- “Los promotores reconocieron la necesidad de asistencia en áreas específicas, lo cual representa un desafío para los operadores del PROTRAM debido los recursos organizacionales limitados para atenderlos.”
- “El PROTRAM tiene la oportunidad de ofrecer una mejor y mayor cobertura de asistencia técnica a los promotores, proporcionando claridad en los procedimientos de sus Lineamientos.”

De lo anterior, se observó que BANOBRAS, a 2023, no contó con procedimientos ni controles para documentar la asistencia técnica proporcionada a los promotores en las distintas etapas del ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura de transporte masivo (identificación, preparación, evaluación y autorización, implementación y seguimiento) apoyados mediante el PROTRAM.

- **Fortalecimiento institucional**

En cuanto a la contribución de la asistencia técnica en el fortalecimiento institucional de las autoridades locales, en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano, BANOBRAS señaló, mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024, que el fortalecimiento institucional al que se hace referencia “[...] implica que exista o se planea constituir una Dependencia o entidad pública de los Gobiernos de los Estados, Municipios, Ciudad de México u órgano gestor responsable de la planeación, regulación y desarrollo del transporte colectivo urbano o metropolitano. A través del PROTRAM, se condicionan los apoyos a la mejora organizacional y normativa, promoviendo que la Autoridad Local designada o creada para el Proyecto que se desarrolle, cuente con las capacidades técnicas y legales suficientes, pues será quien controle y vigile de forma efectiva la prestación del servicio, y será la encargada de la reorganización de los concesionarios con una estructura empresarial que cumpla con los planes de reestructuración de rutas para la transformación y optimización del servicio de transporte público. Asimismo, promueve la consolidación de empresas de transporte público, su capacitación y profesionalización, con el fin de garantizar la operación y éxito del proyecto, en beneficio de los usuarios.”

En su respuesta, BANOBRAS precisó que el fortalecimiento institucional para la planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público involucra las acciones y actores siguientes: asegurar la existencia de un órgano gestor de los Sistemas

Integrados de Transporte Público; condicionar apoyos a la mejora organizacional y normativa de la autoridad local, y promover la consolidación, capacitación y profesionalización de empresas de transporte público.

Además, BANOBRAS proporcionó un listado de 20 entes gestores⁴³ y 18 entes en operación; asimismo, indicó que “el fortalecimiento institucional se induce a través de los compromisos que se establecen en los Convenios de Apoyo Financiero respecto a que exista un ente gestor del Sistema Integrado de Transporte Público, que haya una transformación de hombre-camión a una estructura empresarial de los transportistas, así como, en su caso los Promotores prevén una modificación a las funciones y facultades dentro del marco jurídico aplicable a las autoridades responsables de construir, operar y mantener los Proyectos de transporte”.

Si bien en la respuesta de BANOBRAS se señalan las actividades y condiciones que implican el fortalecimiento institucional para garantizar la operación y éxito de los proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo, la entidad fiscalizada no demostró haber implementado dichas acciones. Además, como ya se señaló, BANOBRAS no contó con procedimientos ni controles para documentar la asistencia técnica proporcionada a los promotores en las distintas etapas del ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura de transporte masivo, lo que limitó valorar la incidencia y contribución de la asistencia técnica en el fortalecimiento institucional de las autoridades locales promotores de los proyectos, en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano y, por tanto, el logro del objetivo del PROTRAM referente a “Promover el fortalecimiento institucional de las Autoridades locales

43 Los 20 entes gestores son: 1) Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial; 2) Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial; 3) Organismo Público Descentralizado denominado Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México; 4) Secretaria de Movilidad del Estado de Oaxaca; 5) Organismo Público Descentralizado (OPD) ACABÚS; 6) Carreteras de Cuota Puebla; 7) Gobierno del Estado de Nuevo León a través de Organismo Público Descentralizado (OPD) Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey; 8) Dirección de Transporte del Gobierno de Ciudad Juárez; 9) Sistema de Tren Eléctrico Urbano (SITEUR), 10) Coordinación General De Movilidad (CMOV), 11) Secretaría de Transporte, 12) Organismo Regulador del Transporte del Estado de Coahuila de Zaragoza; 13) Dirección del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana; 14) Secretaría de Movilidad del Gobierno de la Ciudad de México a través del Organismo Público Descentralizado (OPD) Metrobús; 15) Agencia para la Racionalización y Modernización del Servicio de Transporte Público del Estado de Nuevo León; 16) Sistema de Transporte Masivo del Estado de México; 17) Sistema Municipal del Transporte de Mexicali ; 18) Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; 19) Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo y 20) Dirección General de Movilidad del Municipio de León, Guanajuato, y los 18 entes en operación son: 1) Agencia de Transporte de Yucatán; 2) Sociedad Concesionaria denominada MEXIBUS 4 S.A de C.V.; 3) Sistema de Transporte Colectivo Metropolitano CITYBUS OAXACA; 4) OPD ACABÚS; 5) TATPA Transportes S.A. de C.V. ; 6) OPD Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey; 7) Sistema de Tren Eléctrico Urbano (SITEUR); 8) SIT de Aguascalientes S.A.P.I. de C.V.; 9) Peribús Metropolitano, S.A. de C.V. y Ruta 380, S.A. de C.V, SITT DE Tijuana S.A. de C.V, Servicio de Transporte Tecno Ecológico S.A. de C.V., Red de Transporte del Oriente; 10) SITT DE Tijuana S.A. de C.V. ; 11) OPD Metrobús; 12) Servicio de Transporte Tecno Ecológico S.A. de C.V.; 13) Red de Transporte del Oriente Transred S.A. de C.V; 14) Sociedad Integradora de Socios del Transporte Urbano de Mexicali S.A. de C.V. ; 15) Coordinadora del Transporte Colectivo de la Ciudad de Chihuahua S.A. de C.V; 16) Articulados de Puebla S.A.P.I. DE C.V; 17) Corredor Felipe Ángeles, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable, 18) Coordinadora de Transporte. Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el correo electrónico de 4 de julio de 2024, en respuesta al numeral 67 del oficio núm. OAED/DGADDDE/37/2024 de 22 de febrero de 2024.

en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano”.

Además, respecto del fortalecimiento institucional, en el documento “Informe de Lecciones Aprendidas”,⁴⁴ elaborado por el BM en 2023, proporcionado por BANOBRAS, se diagnosticó lo siguiente:

- El fortalecimiento institucional a través de la profesionalización y capacidad técnica permitirá optimizar el seguimiento operacional y financiero. Los Proyectos de transporte requieren de una institucionalidad fuerte que pueda reaccionar de manera eficiente a nuevas necesidades. Esto implica ajustes en la operación, oferta e infraestructura para la prestación del servicio. Esta profesionalización proporciona un marco sólido para evaluar y ajustar continuamente el desempeño de los sistemas de Transporte Masivo.
- El desafío de la transición de un modelo de operación individual a uno profesionalizado requiere un enfoque gradual. En algunas ocasiones el paso de un esquema de oferta dividida entre un amplio número de operadores a la empresa de transporte fue demasiado disruptivo. El nivel de profesionalización no era el adecuado, la aversión al riesgo era alta y la transición no resultó exitosa.
- El PROTRAM puede contribuir a fortalecer la relación entre Promotores y empresas de transporte. La experiencia ha demostrado que empresas del transporte (Concesionarios u Operadores) son actores clave, y que la tardía o inadecuada vinculación, o incluso la falta de vinculación, a los Proyectos puede comprometer el éxito de los mismos. El rediseño de los sistemas de transporte que aspiran los Proyectos apoyados por el PROTRAM debe considerar el desarrollo y profesionalización de este sector empresarial.
- Identificar mecanismos de Apoyo a los Promotores y empresas operadoras para fortalecer su profesionalización técnica, administrativa y jurídica.
- Este tipo de apoyo podría focalizarse en el desarrollo de herramientas administrativas, jurídicas o tecnológicas. La inversión en las empresas operadoras tiene el valor agregado de aumentar y mantener las inversiones en infraestructura a lo largo del tiempo.

Lo anterior confirma la importancia de que BANOBRAS establezca procedimientos y controles para documentar la asistencia técnica proporcionada a los promotores en las distintas etapas del ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura de transporte masivo, a fin de contar con información que le permita valorar la incidencia y contribución de la asistencia técnica en el fortalecimiento institucional de las autoridades locales

44 Información remitida por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024.

promotores de los proyectos, en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS proporcionó el “Cronograma” para la actualización de los Lineamientos para el PROTRAM,⁴⁵ suscrito por el titular de la Dirección de Proyectos de Transporte y de la Unidad de Banca de Inversión de BANOBRAS, y el proyecto de actualización de los Lineamientos. En la revisión del citado proyecto se constató que en el Título Primero “Disposiciones Generales”, Capítulo III “De las definiciones de los Lineamientos”, numeral 2, inciso i, BANOBRAS incorporó la definición, el objetivo y el alcance de la asistencia técnica.

Asimismo, en el Título Quinto “De la Integración, Funcionamiento y Facultades del Grupo de Trabajo de Consultivo”, Capítulo III “De las funciones del Grupo de Trabajo Consultivo”, numerales 1, 2 y 5 quedó establecido que corresponde al Grupo de Trabajo Consultivo: “1. Proporcionar asistencia o acompañamiento técnico a los Sujetos Susceptibles de Apoyo [...] sobre la posible elegibilidad de Proyectos [...] para integrarlos a la cartera de Proyectos elegibles de Apoyos por el Programa” y sobre “2. [...] posibles ajustes deseables para mejorar los Estudios propuestos”, acción que quedará “5. [...] plasmada en la minuta de la sesión correspondiente de dicho Grupo”.

En cuanto a establecer procedimientos y controles que le permitan valorar la incidencia y contribución de la asistencia técnica en el fortalecimiento institucional de las autoridades locales, promotores de los proyectos, en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano, en el Título Primero “Disposiciones Generales”, Capítulo II “De los objetivos del Programa”, inciso c, párrafo segundo, del proyecto de actualización de los Lineamientos, se estableció en qué consiste el fortalecimiento institucional, por lo que se atiende lo observado.

Conclusión

En el análisis integral de los resultados de BANOBRAS, en 2023, en la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de las autoridades locales en materia de movilidad urbana sustentable, se observó que BANOBRAS no contó con procedimientos ni controles para documentar la asistencia técnica proporcionada a los promotores en las distintas etapas del ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura de transporte masivo (identificación, preparación, evaluación y autorización, implementación y seguimiento) apoyados mediante el PROTRAM, ni para valorar la incidencia y contribución de la asistencia técnica en el mejoramiento de los proyectos de infraestructura de transporte urbano y suburbano apoyados por el programa, y en el fortalecimiento institucional de las autoridades locales promotores de los proyectos, en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano, lo que limitó

45 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

evaluar el cumplimiento del objetivo del PROTRAM referente a “Promover el fortalecimiento institucional de las Autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano”.

5. Seguimiento de los estudios y proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo

En la etapa de seguimiento intervienen el Grupo de Trabajo Consultivo (GTC), el cual, de acuerdo con los Lineamientos del PROTRAM, es el encargado de apoyar y opinar sobre los informes de avance de la supervisión de la ejecución de los proyectos del programa que se autoricen con apoyos del FONADIN, así como realizar, en su caso, las recomendaciones pertinentes a las instancias de decisión que corresponda, y establecer un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos con el apoyo de la Unidad de Negocios del FONADIN y la Unidad de Seguimiento que, de acuerdo con, las Reglas de Operación del FONADIN, debe verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Convenios de Apoyo Financiero (CAF); informar al Subcomité de Evaluación y Financiamiento de cualquier situación relevante sobre el desempeño de los proyectos y, en su caso, solicitar a la instancia competente autorización para realizar las modificaciones necesarias.

Con base en lo anterior, el seguimiento del avance y conclusión de los estudios y proyectos apoyados por el programa se realiza de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable a la operación del PROTRAM y en los Convenios de Apoyo para Estudios e Inversión en Proyectos.

En este contexto, revisar la eficiencia del proceso de seguimiento de los estudios que se encontraron ejecución y de los proyectos que se encontraron en construcción, en 2023, es relevante en la fiscalización del desempeño de BANOBRAS, en la operación del PROTRAM, debido a que en esta etapa le permite verificar el cumplimiento del uso eficiente de los recursos públicos otorgados por el PROTRAM; emitir las recomendaciones para modificaciones de los estudios y proyectos para implementar medidas correctivas oportunas en su desarrollo, y para contar con información relevante y confiable para evaluar el desempeño de los proyectos financiados por el programa, mediante su sistema de seguimiento y que éste constituya un mecanismo efectivo de transparencia y rendición de cuentas del PROTRAM.

De acuerdo con lo anterior, en el resultado se analiza la eficiencia de Banobras en el seguimiento de los apoyos otorgados para los estudios y proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo, por lo que se estructura en los apartados siguientes: a) Diseño normativo del proceso de seguimiento de los estudios y proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo; b) Seguimiento del avance y conclusión de estudios y proyectos de infraestructura, en 2023, y c) Establecimiento del Sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos.

a) Diseño normativo del proceso de seguimiento de los estudios y proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo

En cuanto al diseño normativo que regula el seguimiento de los estudios y proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo, BANOBRAS contó con los “Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo”, aprobados por el Comité Técnico del FONADIN en su Segunda Sesión Extraordinaria de 2008, celebrada el día 17 del mes de diciembre de 2008, y con las “Reglas de Operación del Fideicomiso No. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura”, aprobadas por el Comité Técnico del Fideicomiso No. 1936.- “Fondo Nacional de Infraestructura”, mediante el Acuerdo CT/1ª ORD/12-MAYO-2008/III, y modificadas por última vez en la Segunda Sesión Extraordinaria de 2021, el 23 de abril del mismo año, en los cuales se determina que se debe realizar el seguimiento del avance y conclusión de los estudios y proyectos apoyados por el programa, de conformidad a lo establecido en dicha normativa y en los Convenios de Apoyo para Estudios e Inversión en Proyectos.

En la revisión de los Lineamientos del PROTRAM y de las Reglas de Operación del FONADIN, el grupo auditor identificó que el proceso de seguimiento de los apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo se debe realizar de conformidad con lo siguiente:

- En el caso de los estudios para proyectos de infraestructura de transporte masivo, en las Reglas de Operación del FONADIN, se establece que el seguimiento al desarrollo de dichos estudios y el cumplimiento de los términos de referencia está a cargo de los promotores y que la Unidad de Negocio de BANOBRAS (Unidad de Banca de Inversión) es la responsable de verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Convenios.
- En lo referente a los proyectos de inversión, se establece que corresponde a los promotores reportar los avances y conclusión mediante el envío, al Comité Técnico del Fideicomiso o al FONADIN, según corresponda, de los informes de rendición de cuentas sobre los componentes de infraestructura⁴⁶ y transporte⁴⁷ de los proyectos de inversión de conformidad con lo establecido en los CAF, y a la Unidad de Seguimiento (Dirección

46 En el Convenio de Apoyo Financiero de los proyectos de inversión, se señala que en el componente de infraestructura se incluye las acciones para la realización de las obras e instalaciones de la infraestructura vial, ciclovías, vías auxiliares y de la infraestructura no vial, el pago de honorarios al supervisor de obra, la adquisición de los terrenos, afectaciones y liberación de derecho de vía. Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024.

47 En el Convenio de Apoyo Financiero de los proyectos de inversión, se señala que en el componente de transporte se incluye las acciones y gestiones necesarias para desarrollar el servicio de transporte público masivo del proyecto que incluyen, el fortalecimiento institucional del ente gestor, la modernización de la organización empresarial de los transportistas, la reestructuración de rutas de transporte público, optimización y adquisición del equipo de transporte, la implementación de un sistema de control, la constitución de un fideicomiso de operación y en su caso, la implementación, entre otros. Id.

de Operación Técnica y Seguimiento) realizará la verificación del cumplimiento de lo establecido en los CAF.

- El GTC del FONADIN cuenta con la función de apoyar y opinar sobre los informes de avance de la supervisión de la ejecución y operación de los proyectos y realizar, de ser el caso, recomendaciones a las instancias de decisión del Fondo, así como establecer un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas de los proyectos.
- En cuanto a la conclusión de los proyectos de inversión, se establece que el promotor emite el “Aviso de Inicio de Operaciones” y se lo envía al FONADIN, a partir de cuya fecha se determina un periodo de dos a tres años de seguimiento a la operación de los proyectos, mediante informes trimestrales que el promotor debe remitir al Fondo. En lo referente al seguimiento de los proyectos concluidos y en operación, el análisis se presenta en el resultado núm. 6 “Desarrollo de sistemas de transporte público urbano y suburbano”.

b) Seguimiento del avance y conclusión de estudios y proyectos de infraestructura, en 2023

• Estudios para proyectos de infraestructura de transporte masivo

Mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024, BANOBRAS informó que, en el periodo de 2009-2023, apoyó la elaboración de 12 estudios de proyectos de infraestructura de transporte masivo mediante el PROTRAM. Los 12 estudios apoyados para su elaboración en el periodo señalado se muestran en la tabla siguiente:

ESTUDIOS APOYADOS POR EL PROTRAM EN EL PERIODO 2009-2023

Nombre de los Estudios	Promotor	Fecha de la firma del CAF	Plazo para la conclusión de estudios establecida en la ficha técnica (meses)	Fecha estimada de conclusión del estudio
1. Corredor Universidad y Corredor Suburbano de la Ciudad de Villahermosa, Tabasco.	Gobierno del Estado de Tabasco	31 marzo 2010	9	31 diciembre 2010
2. Plan de movilidad urbana y primer corredor de transporte masivo para la zona metropolitana de San Luis Potosí.	Gobierno del Estado de San Luis Potosí	7 febrero 2012	9	7 noviembre 2012
3. Plan de movilidad y proyecto corredor troncal prioritario de transporte público urbano Durango, DGO.	Gobierno del Estado de Durango	2 abril 2013	9	2 enero 2014
4. Sistema de Transporte Colectivo Multimodal en la Zona Conurbada de la Ciudad de Aguascalientes.	Gobierno del Estado de Aguascalientes	25 octubre 2012	9	25 julio 2013
5. Plan Integral de Movilidad Urbana	Gobierno del Estado de	11 noviembre	9	11 agosto 2014

Nombre de los Estudios	Promotor	Fecha de la firma del CAF	Plazo para la conclusión de estudios establecida en la ficha técnica (meses)	Fecha estimada de conclusión del estudio
na sustentable para la modernización del transporte público de la zona metropolitana de la laguna de los estados de Durango y Coahuila.	Coahuila	2013		
6. Estudio sectorial de movilidad urbana y desarrollo de dos corredores troncales de transporte masivo en la zona metropolitana de Cuernavaca Morelos.	Gobierno del Estado de Morelos	1 diciembre 2014	9	1 septiembre 2015
7. Sistema integrado de transporte masivo de Hermosillo, Sonora. Estudios de factibilidad integral y proyecto.	Gobierno del Estado de Sonora	14 febrero 2017	12	14 febrero 2018
8. Estudio para reestructuración y modernización del sistema de transporte de la zona metropolitana de Morelia, Michoacán.	Gobierno del Estado de Michoacán	9 enero 2017	10	9 noviembre 2017
9. Sistema tronco alimentado de transporte público de la zona metropolitana de Tampico-Madero-Altamira.	Gobierno del Estado de Tamaulipas	13 agosto 2018	10	13 junio 2019
10. Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros BTR Reynosa - Rio Bravo.	Gobierno del Estado de Tamaulipas	13 agosto 2018	10	13 junio 2019
11. Estudio para el Sistema Integrado de Transporte Regional en el Estado de Colima.	Gobierno del Estado de Colima	11 mayo 2018	10	11 marzo 2019
12. Estudio de factibilidad técnica, económica y financiera del primer corredor regional de transporte público de pasajeros del estado de Tlaxcala.	Gobierno del Estado de Tlaxcala	27 febrero 2018	14	27 abril 2019

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor mediante la información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024, en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. DGADDE/096/2024 del 14 de mayo de 2024.

De acuerdo con lo anterior, se identificó que los 12 estudios de proyectos de infraestructura apoyados mediante el PROTRAM se concluyeron antes de 2019. En cuanto a 2023, BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 04 de abril de 2024, indicó que “durante 2023 no se autorizó ningún Apoyo para Estudios, dado que los Promotores fueron desarrollando con recursos propios los estudios para preparar los proyectos de inversión de transporte masivo”.

Proyectos de infraestructura de transporte masivo

Una vez que las instancias de decisión autorizan los apoyos para los proyectos de inversión, se firman los CAF entre BANOBRAS y el Promotor. La etapa de seguimiento se lleva a cabo

por parte de la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento (DOTS), con base en los términos establecidos en los CAF para los componentes de infraestructura y de transporte, dicha área recibe, por parte del promotor, los documentos de rendición de cuentas en el que se informan los avances y conclusión de los proyectos en construcción.

En el análisis de la información proporcionada por BANOBRAS, se identificó que, en 2023, se encontraron en construcción 5 proyectos de infraestructura, como se muestra en el cuadro siguiente:

PROYECTOS APOYADOS POR EL PROTRAM QUE SE ENCONTRARON EN CONSTRUCCIÓN EN 2023
(Miles de pesos)

Nombre del proyecto	Entidad Federativa	Año en que recibió el primer apoyo	Monto FONADIN aprobado en el CAF suscrito
1. Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey ^{1/}	Nuevo León	2013	2,417,400.0
2. BRT Corredor Troncal La Laguna. Tramo Coahuila y Durango	Coahuila/ Durango	2014	465,390.0
3. Corredor Tecnológico Ciudad Juárez	Chihuahua	2019	386,000.0
4. Sistema Integrado de Transporte de Zacatecas - Guadalupe, Platabús ^{1/}	Zacatecas	2020	223,470.0
5. Etapa 2 del Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida (SIT Mérida)	Yucatán	2023	385,000.0
Total:			3,877,260.0

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor mediante los CAF proporcionados por BANOBRAS mediante los oficios núm. GAEF/101400/011/2024 del 28 de mayo de 2024 y núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024.

1/ El monto corresponde a la suma del recurso aprobado en los CAF originales y en los CAF modificatorios. La información del número y nombre de los proyectos que, en 2023, se encontraron en construcción se obtuvo de la nota informativa remitidas por BANOBRAS mediante correo electrónico del 26 de junio de 2024.

Para efectos del seguimiento de los avances de los proyectos de inversión que se encontraron en construcción, los promotores deben remitir a la DOTS los informes de los avances físicos⁴⁸ y financieros⁴⁹, para los componentes de infraestructura y transportes, establecidos en los CAF.

Al respecto, BANOBRAS proporcionó los informes de los avances de los 5 proyectos de inversión que se encontraron en construcción, en 2023, como se muestra en la tabla siguiente:

48 Avance físico: representa la cantidad de obra ejecutada a través del tiempo que se ha pagado por la presentación de estimaciones sin considerar anticipos ni amortización de los mismos. Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/018/2024 del 25 de junio de 2024.

49 Avance financiero: representa el monto total pagado al contratista a través del tiempo, incluye anticipos y estimaciones con sus respectivas amortizaciones en su caso. Id.

DOCUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS REMITIDOS A BANOBRAS
PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS EN CONSTRUCCIÓN, 2023

Nombre del Proyectos	Instrumento de rendición de cuentas					Cumplimiento de la rendición de cuentas de los proyectos (f) (Σ=A-E) %
	Componente de infraestructura				Componente de transporte	
	Informes mensuales del avance físico-financiero presentados al Comité Técnico del Fideicomiso de Infraestructura (a)	Informes de actualización del avance físico-financiero de los proyectos para cada sesión del Comité Técnico del Fideicomiso de Infraestructura (b)	Informes trimestrales del estado del componente de infraestructura presentados al FONADIN (c)	Informes semestrales de los planes de manejo ambiental y social presentados al FONADIN (d)	Informes trimestrales del estado del componente de transporte presentados al FONADIN (e)	
1. Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey	Acreditó 12 de 12	Acreditó 5 de 5	Acreditó 4 de 4	Acreditó 2 de 2	Acreditó 4 de 4	100.0
2. Corredor Tecnológico Ciudad Juárez	Acreditó 12 de 12	Acreditó 5 de 5	Acreditó 4 de 4	Acreditó 2 de 2	Acreditó 4 de 4	100.0
3. BRT Corredor Troncal La Laguna. Tramo Coahuila y Durango	N.a.	N.a.	N.a.	Acreditó 2 de 2	Acreditó 4 de 4	100.0
4. Sistema Integrado de Transporte de Zacatecas-Guadalupe, Platabús	Acreditó 6 de 6*	Acreditó 3 de 3*	Acreditó 4 de 4	Acreditó 2 de 2	Acreditó 4 de 4	100.0
5. Etapa 2 del Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida (SIT Mérida)	Acreditó 3 de 3	Acreditó 3 de 3**	Acreditó 1 de 1	N.a.	Acreditó 1 de 1	100.0

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor mediante la información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/018/2024 del 25 de junio de 2024, en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el oficio núm. DGADDE/131/2024 del 29 de mayo de 2024.

N.a. No aplica debido a que BANOBRAS informó que, en el caso del proyecto “BRT Corredor Troncal La Laguna. Tramo Coahuila y Durango”, a 2023 se encontró concluido, y en el caso del proyecto “ Etapa 2 del Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida (SIT Mérida)”, de conformidad con la Cláusula Décima Primera, párrafo octavo del CAF, los informes semestrales de seguimiento y cumplimiento de los Planes de Manejo Ambiental y Social, deben presentarse a partir de la fecha del primer desembolso, el cual se efectuó el 17 de octubre de ese año, por lo que, al cierre de 2023, aún no se cumplía los 6 meses para la entrega del informe respectivo.

* En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre del mismo año, informó que para el proyecto “Sistema Integrado de Transporte de Zacatecas-Guadalupe, Platabús”: “[...] Dado el cambio de administración y revisión de los contratos por parte del Gobierno de Zacatecas, una vez terminado el contrato del supervisor vigente durante el 2022, el Gobierno del estado suspendió trabajos y realizó inspecciones a la obra, así como cada uno de los contratos, por lo que durante ese periodo de revisión y transferencia, que constó de los meses entre enero a junio, no hubo contrataciones de un nuevo Supervisor Externo; por lo que no se ejecutaron trabajos de obra y no se generaron informes. Una vez que el Gobierno del Estado de Zacatecas consideró que podía continuar con los trabajos de obra, se contrató al nuevo Supervisor Externo el día 5 de julio del 2023, por lo que se entregaron los informes mensuales correspondientes a partir del mes de julio. Asimismo, respecto a la Actas del Comité Técnico, y dado que no se llevó a cabo una cuarta sesión durante el 2023, solo se entregaron las 3 actas de las sesiones correspondientes.”

** En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre del mismo año, informó que para el proyecto “5. Etapa 2 del Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida (SIT Mérida)”: “Los Informes de actualización del avance físico financiero de los proyectos para cada sesión del Comité Técnico del Fideicomiso de Infraestructura, se encuentran dentro en las actas de Comité”, dichas actas fueron remitidas por BANOBRAS, mediante el citado oficio.

En cuanto a los informes de rendición de cuentas, remitidos por el Promotor al FONADIN, el grupo auditor constató que, para los 5 proyectos de inversión que se encontraron en construcción, en 2023, BANOBRAS sustentó el 100.0 % de los informes correspondientes a ese año, con los que el Banco realizó la verificación del cumplimiento de las obligaciones previstas en los CAF, de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación del FONADIN.

Respecto de los avances físico-financieros presentados, mediante informes mensuales, al Comité Técnico del Fideicomiso de Infraestructura; a continuación, se presenta la información reportada para los 4 proyectos para los que se contó el 100.0% de los informes y que, en 2023, continuaron reportando avances del componente de infraestructura:

INFORMES MENSUALES DEL AVANCE FÍSICO-FINANCIERO DE LOS DOS PROYECTOS EN CONSTRUCCIÓN
QUE CUMPLIERON LA ENTREGA TOTAL DE LOS INFORMES EN 2023
(Porcentajes)

Proyecto	Mes	Avance físico (%)	Avance financiero (%)
1. Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey	Enero	98.2	92.2
	Febrero	98.2	92.2
	Marzo	97.8*	91.4*
	Abril	97.8*	91.4*
	Mayo	97.8*	91.4*
	Junio	97.8*	91.4*
	Julio	97.9	97.9
	Agosto	97.7	97.7
	Septiembre	97.7	97.7
	Octubre	97.7*	93.9*
	Noviembre	97.7	93.9
	Diciembre	97.8	91.4
2. Corredor Tecnológico Ciudad Juárez	Enero	75.8	72.2
	Febrero	79.7	73.8
	Marzo	81.8	75.4
	Abril	82.5	77.0
	Mayo	84.5	79.2
	Junio	84.9	80.5
	Julio	85.0	82.0
	Agosto	87.6	82.7
	Septiembre	89.1	85.2
	Octubre	90.6	88.5
	Noviembre	95.1	88.7
	Diciembre	95.3	88.7
3. Sistema Integrado de Transporte de Zacatecas-Guadalupe, Platabús	Julio	0.0*	0.0*
	Agosto	4.1*	4.1*
	Septiembre	14.5*	14.5*
	Octubre	24.5*	24.5*
	Noviembre	39.6*	39.6*
4. Etapa 2 del Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida (SIT Mérida) ¹	Diciembre	53.9*	53.9*
	Octubre	18.5*	0.0*
	Noviembre	25.4*	30.0*
	Diciembre	29.3*	30.0*

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor mediante la información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/018/2024 del 25 de junio de 2024, en respuesta a la solicitud de información que realizó el grupo auditor mediante el Anexo del oficio núm. DGADDE/131/2024 del 25 de junio de 2024.

¹ Avances físicos y financieros de la Supervisión de la construcción del Centro Histórico de Mérida, Contrato número SRV23-LP-INCCOPY-2FON-051.

* Información proporcionada por BANOBRAS, mediante los oficios núms. GAEF/101400/022/2024 del 17 de septiembre de 2024 y GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024 en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024.

NOTA: Los avances son de acuerdo con el avance proyectado, sin embargo, en los informes no contiene una meta establecida, únicamente proporcionan “el avance físico y financiero en relación con el avance físico y financiero proyectado”.

BANOBRAS acreditó que dispuso de la información de los avances físicos y financieros de los 4 proyectos en construcción, en 2023, para los que sustentó el 100.0% de los informes de rendición de cuentas y que continuaron reportando avances del componente de infraestructura en ese año.

c) Establecimiento de un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos

En los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, Título Quinto “De la integración, funcionamiento y facultades del Grupo de Trabajo Consultivo”, Capítulo II “De la funciones y facultades del Grupo de Trabajo Consultivo”, numerales 5 y 6, se señala que el Grupo debe “5. Apoyar y opinar sobre los informes de avance de la supervisión de la ejecución de los proyectos del programa que se autoricen con apoyos del FONADIN, así como realizar, en su caso, las recomendaciones pertinentes a las instancias de decisión que corresponda”, y “6. Establecer un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos.”

Al respecto, BANOBRAS señaló que “el seguimiento de la ejecución se lleva a cabo inicialmente por la Unidad de Negocio y, posteriormente, por la Unidad de Seguimiento. El Grupo de Trabajo Consultivo se convoca para la evaluación y revisión de los proyectos que solicitan apoyo del PROTRAM con objeto de recomendar, en su caso, su presentación ante los Órganos de Decisión”; sin embargo, no sustentó que el GTC apoyó y opinó sobre los informes, ni que estableció un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas de los proyectos apoyados por el programa.

De lo anterior, se identifica la necesidad de que BANOBRAS desarrolle y establezca un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM con recursos públicos, que le posibilite contar, de manera sistematizada, con información del avance de los proyectos; asegurar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, conforme a lo establecido en los convenios; identificar desviaciones respecto de los programas de ejecución y tomar medidas correctivas de manera oportuna; reducir el riesgo de sobrecostos y retrasos; mantener el proyecto dentro de los límites establecidos de tiempo y costo; identificar áreas de mejora, y aumentar las probabilidades de éxito de los proyectos.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024,⁵⁰ BANOBRAS informó que “Se gestionará ante los órganos de decisión del FONADIN el otorgamiento de un apoyo no recuperable a favor del Fiduciario para la contratación de un asesor especializado en sistemas de control y seguimiento de desempeño, una vez que se autorice la actualización a los Lineamientos PROTRAM”, por lo que “En su momento, una vez autorizada la actualización de los Lineamientos del PROTRAM, conforme al Cronograma proporcionado

50 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

[...], la UBI remitirá a la ASF, la documentación soporte de la gestión, para el otorgamiento del Apoyo No Recuperable mencionado”.

Conclusión

Del análisis integral de los resultados de BANOBRAS en cuanto al seguimiento de los estudios realizados con apoyo del PROTRAM, el grupo auditor concluye que la entidad fiscalizada, en 2023, informó que, en ese año, no se autorizó ningún apoyo para realizar estudios.

En lo referente al seguimiento del avance y conclusión de estudios, en el periodo de 2009-2023, se apoyó la elaboración de 12 estudios de proyectos de infraestructura de transporte masivo mediante el PROTRAM y, en 2023, no se autorizó ningún apoyo para estudios. En cuanto al seguimiento del avance y conclusión de proyectos de inversión, en 2023, se encontraron en construcción 5 proyectos de infraestructura, de los cuales la entidad fiscalizada sustentó el 100.0% de los informes de rendición de cuentas de la totalidad de proyectos, y dispuso de la información de los avances físicos y financieros de 4 proyectos de ellos, por lo que llevó a cabo el seguimiento para verificar el cumplimiento del uso de los recursos públicos otorgados y el cumplimiento de los plazos determinados en los Convenios de Apoyo Financiero.

Respecto del establecimiento de un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos, la entidad fiscalizada no sustentó que el GTC apoyó y opinó sobre los informes, ni que estableció un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas de los proyectos apoyados por el programa.

Se considera necesario que BANOBRAS desarrolle y establezca un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM con recursos públicos, que le posibilite contar, de manera sistematizada, con información del avance de los proyectos; asegurar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, conforme a lo establecido en los convenios; identificar desviaciones respecto de los programas de ejecución y tomar medidas correctivas de manera oportuna; reducir el riesgo de sobrecostos y retrasos; mantener el proyecto dentro de los límites establecidos de tiempo y costo; identificar áreas de mejora, y aumentar las probabilidades de éxito de los proyectos.

2023-2-06G1C-07-0033-07-002 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., desarrolle y establezca un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM con recursos públicos, que le posibilite contar, de manera sistematizada, con información del avance de los proyectos; asegurar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, conforme a lo establecido en los convenios; identificar desviaciones respecto de los programas de ejecución y tomar medidas correctivas de manera oportuna; reducir el riesgo de sobrecostos y retrasos; mantener el

proyecto dentro de los límites establecidos de tiempo y costo; identificar áreas de mejora, y aumentar las probabilidades de éxito de los proyectos, en términos de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo primero; la Ley General de Responsabilidades Administrativa, artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI; los Lineamientos de Operación del Programa Federal de Apoyo al Transporte Masivo, Título Quinto "De la integración, funcionamiento y facultades del Grupo de Trabajo Consultivo", Capítulo II "De las funciones y facultades del Grupo de Trabajo Consultivo", numerales 5 y 6; los Objetivos y Lineamientos del Sistema de Control Interno de BANOBRAS, Sección III "Lineamientos Generales de Control Interno", numeral III.3 "Lineamientos", el Lineamiento III.3.1.2 "Ambiente de Control", párrafos primero y segundo, número 1, y el Lineamiento III.3.1.8 "Procesos", párrafos primero, segundo y tercero, y el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, disposición 11 "De la evaluación del SCII", Norma Cuarta, "Informar y Comunicar", número 25, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

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

6. Desarrollo de sistemas de transporte público urbano y suburbano

En las Reglas de Operación del FONADIN se establece que es objeto del fideicomiso constituirse como un vehículo de coordinación de la APF para la inversión de infraestructura, principalmente en las áreas o sectores de comunicaciones, transportes, agua, medio ambiente, energía, turismo, urbano, y Áreas Estratégicas y Prioritarias, que auxiliará en la planeación, fomento, apoyos, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica o financiera. Además, se precisa que los proyectos deberán tener un alto impacto en el desarrollo regional.

En los Lineamientos del PROTRAM, se establece como uno de los objetivos del programa "otorgar apoyos para realizar proyectos de infraestructura de transporte masivo con alta rentabilidad social en sus diversas modalidades, que sean consistentes con Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, en cofinanciamiento con las Autoridades Locales y propiciando la participación de la inversión privada", y se precisa que los proyectos de infraestructura de transporte masivo susceptibles de recibir apoyos de BANOBRAS, mediante el PROTRAM, son los destinados a resolver el problema de movilidad sustentable en las ciudades grandes, cuya población sea superior a los 500 mil habitantes. También que, para recibir el apoyo recuperable o no recuperable, los proyectos deberán presentar un diagnóstico en el cual se establezca la situación actual y la problemática del transporte urbano de la ciudad o zona metropolitana que se propone mejorar mediante el desarrollo del proyecto de transporte masivo propuesto, y un Análisis Costo Beneficio (ACB) del proyecto que evalúa la rentabilidad social de los proyectos.

De lo anterior, se identifica la relevancia de conocer el efecto y beneficios de los recursos otorgados por el PROTRAM mediante apoyos no recuperables, en términos de analizar si BANOBRAS, mediante el seguimiento a los proyectos en operación, recabó información que posibilite evaluar si coadyuvaron a desarrollar sistemas de transporte público urbano, suburbano eficientes, seguros, cómodos, confiables y accesibles; a solucionar la problemática de movilidad urbana que justificó el haberlos apoyado con recursos del programa, y si lograron los valores de los indicadores de demanda (viajes totales) y de rentabilidad social y financiera estimados en los ACB.

Al respecto, se identificó que en los Convenios de Apoyo Financiero (CAF) suscritos entre BANOBRAS y los promotores de los proyectos, una vez autorizado el financiamiento, se incluyó una cláusula referente a la rendición de cuentas del componente de transporte, en la que se establece que el FONADIN tendrá derecho a participar con voz en el Comité, Consejo u órgano de gobierno del ente de operación de cada proyecto, al menos durante los 2 o 3 primeros años posteriores al “Aviso de Inicio de Operaciones del Proyecto”; se considera que lo anterior constituye un mecanismo que le posibilita a BANOBRAS recabar información sobre los proyectos en operación.

En este contexto, en el presente resultado se analiza la eficacia del PROTRAM a cargo de BANOBRAS, en lo referente a valorar el impacto de los proyectos apoyados por el programa, que se encontraron en operación, en 2023, en términos de su incidencia en la solución de la problemática de movilidad urbana que justificó el haberlos apoyado con recursos del programa, y si lograron los valores de los indicadores de demanda (viajes totales) y de rentabilidad social y financiera estimados en los ACB, por lo que se estructura en los subapartados siguientes: a) Proyectos en operación en 2023; b) Incidencia de los proyectos en la atención de la problemática de movilidad urbana, y c) Seguimiento a los indicadores de demanda. Además, como inciso d) se analiza la Contribución del PROTRAM a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

a) Proyectos en operación en 2023

BANOBRAS informó que, en 2023, se encontraron en operación 19 proyectos apoyados mediante el PROTRAM, de los que 6 se ubicaron dentro de los 2 primeros años posteriores al “Aviso de Inicio de Operaciones del Proyecto”, y de los que únicamente dispuso del citado aviso de 3 proyectos, lo que limitó verificar el año en que iniciaron su operación.

El detalle de los 19 proyectos que BANOBRAS informó que se encontraron en operación, en 2023, se muestra en el cuadro siguiente:

PROYECTOS APOYADOS POR EL PROTRAM QUE SE ENCONTRARON EN OPERACIÓN EN 2023

Núm.	Nombre del proyecto	Entidad Federativa	Año en que recibió el primer apoyo	Año en el que inicio operaciones	Contó con el "Aviso de Inicio de Operaciones del Proyecto"
1	BRT Monterrey ECOVÍA	Nuevo León	2011	28/01/2014	Sí
2	BRT Tijuana (Insurgentes – Puerta México)	Baja California	2012	08/11/2018	No
3	BRT Chimalhuacán Pantitlán (Mexibús III)	Edo. México	2011	30/04/2013	Sí
4	SIT Acapulco- Cd-Renacimiento	Guerrero	2011	25/06/2016	No
5	Corredor Ruta 3 Blvd. Valsequillo-Héroes del 5 De Mayo de la Cuenca Norte-Sur De La Zona Metropolitana de Puebla.	Puebla	2017	13/11/2018	Sí
6	BRT ZM de la Laguna (Torreón-Matamoros)	Coahuila/ Durango	2014	n.d.	No
7	BRT Puebla 2 Cuenca Norte-Sur	Puebla	2012	10/04/2015	Sí
8	BRT Pachuca Centro Téllez	Hidalgo	2015	n.d.	No
9	BRT Chihuahua 1 Norte-Sur	Chihuahua	2010	25/08/2013	Sí
10	BRT Mexicali Línea Express 1	Baja California	2008	01/06/2019	Sí
11	BRT Puebla 1 Chachapa-Tlaxcalancingo	Puebla	2012	16/01/2013	No
12	BRT Cd. Azteca-Tecámac (Mexibús 1)	Edo. México	n.d.	n.d.	No
13	SIT Optibús León 3ª Etapa	Guanajuato	2014	04/08/2017	Sí
14	BRT Oaxaca 1ª Etapa *	Oaxaca	2015	n.d.	No
15	BRT Indios Verdes-Ecatepec (Mexibús IV) *	Edo. México	2013	n.d.	No
16	SIT Peribús de Guadalajara *	Jalisco	2019	28/01/2022	Sí
17	Construcción del Corredor Vial para el Transporte Público Línea 5 Metrobús, Segunda Etapa *	Ciudad de México	2016	03/05/2021	Sí
18	SIT Mérida *	Yucatán	2016	n.d.	No
19	SIT Aguascalientes *	Aguascalientes	2017	15/03/2023	Sí

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información de la "Presentación PROTRAM 14mar2024" proporcionada mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 04 de abril de 2024, de la que se retomaron los proyectos señalados "En operación" y la "Nota ASF Auditoría PROTRAM – UBI" proporcionada mediante el correo electrónico del 26 de junio de 2024; así como con la información proporcionada mediante el oficio GAEF/101400/022/2024 del 17 de septiembre de 2024, en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024.

n.d.: No disponible. Como se señala en el resultado "Otorgamiento de apoyos para estudios y para proyectos de infraestructura de transporte masivo se identificó que BANOBRAS presentó deficiencias de control para documentar e integrar de manera completa los expedientes de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM.

BRT: Bus Rapid Transit.

SIT: Sistema Integrado de Transporte.

* Proyectos que se ubicaron dentro de los 2 primeros años posteriores al "Aviso de Inicio de Operaciones del Proyecto".

b) Incidencia de los proyectos en la atención de la problemática de movilidad urbana

De acuerdo con los Lineamientos del PROTRAM, uno de los criterios para la elegibilidad para recibir apoyos recuperables o no recuperables del PROTRAM es que cada proyecto cuente con un diagnóstico de la situación actual y de la problemática de movilidad urbana que prevalece en la zona de influencia de dicho proyecto, que se propone mejorar.

Al respecto, BANOBRAS proporcionó los ACB de 6 proyectos, en 2023, y que se encontraron dentro de los 2 primeros años posteriores al "Aviso de Inicio de Operaciones del Proyecto", en los que se especifica la problemática identificada y que justificó la necesidad de los proyectos. De lo anterior, para efectos del análisis, en el presente resultado se identificó la

problemática señalada en los ACB de los 3 proyectos para los que BANOBRAS contó con el “Aviso de Inicio de Operaciones del Proyecto”, así como el objetivo de los proyectos, los cuales se detallan en la tabla siguiente:

OBJETIVOS Y PROBLEMÁTICAS DE LOS TRES PROYECTOS EN OPERACIÓN, EN 2023,
PARA LOS QUE BANOBRAS CONTÓ CON EL AVISO DE INICIO DE OPERACIONES
(Objetivos y problemáticas)

Núm.	Proyecto	Objetivo y problemática
1	SIT Peribús de Guadalajara	Objetivo ➤ Incrementar el bienestar de la sociedad, mejores condiciones de eficiencia y seguridad operativa mediante la implementación de un sistema de transporte masivo bajo modalidad de corredor vial tronco alimentador, el cual permitirá comunicar de manera más eficiente a los municipios Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga. ➤ Ampliar la cobertura de alternativas de movilidad masiva, así como también la interacción con los distintos modos existentes. ➤ Disminuir los actuales y futuros tiempos de traslado de los pasajeros, así como los costos de operación vehicular del transporte público. ➤ Aumentar los niveles de eficiencia y seguridad operativa del transporte público que opera en el Anillo Periférico Manuel Gómez Morin, mediante un Sistema Integrado de Movilidad. ➤ Reducir los altos Costos Generalizados de Viaje, así como las deficiencias de movilidad que esta problemática conlleva como aumento paulatino de la tarifa, reducción de emisiones de gases efecto invernadero, incentivo a la expansión del transporte motorizado privado. Problemática ➤ El Área Metropolitana de Guadalajara ha registrado un crecimiento urbano de manera expansiva de la Zona Centro hacia los municipios periféricos, entre el periodo de 2000 a 2010, la población ha crecido de 3,369,136 a 4,434,878 habitantes, mientras que la población del municipio de Guadalajara ha decrecido de 1,643,319 a 1,495,189 habitantes. ➤ Necesidad de mayores desplazamientos de la población, la creciente necesidad de mayor dotación de infraestructura y de prestación de servicios, entre los que se encuentra el transporte público. ➤ La oferta de transporte público registra una problemática tanto de ineficiencia operacional como de calidad de servicio al usuario. ➤ Las unidades carecen de mantenimiento preventivo y no se realizan adquisiciones consolidadas. ➤ Las ineficiencias del sistema se traducen en aumentos constantes de la tarifa, la cual no representa un aumento en calidad, eficiencia y seguridad para los usuarios. ➤ baja velocidad comercial, se observó que la fiabilidad en los tiempos de viaje de los usuarios se ve afectada por el deficiente diseño operacional de las rutas. ➤ La tendencia inercial del modelo de transporte colectivo en el Periférico Manuel Gómez Morin ha generado una problemática de ineficiencia operativa lo cual repercute en altos costos generalizados de viaje, también con repercusiones directas en la calidad del servicio brindado a los usuarios, el congestionamiento del piso vial, las mermas en los ingresos del sistema, aumento en las emisiones contaminantes, el aumento del costo operativo por kilómetro, así como la transferencia de las ineficiencias a la tarifa pagada por los usuarios.
2	SIT Aguascalientes	Objetivo ➤ Lograr un transporte público moderno, de calidad, eficiente y sustentable se plantea mediante la reestructuración total del servicio actual de transporte urbano. ➤ Generar una red de transporte eficiente, que sea legible y accesible al usuario, mejorando las condiciones actuales de calidad del servicio, fiabilidad y comodidad. ➤ Incrementar la rentabilidad de los recorridos futuros, adaptando los parámetros de la operación a las necesidades reales de la demanda de la Zona Metropolitana de Aguascalientes. Problemática ➤ El transporte público urbano que opera en la ZMAGS presta un servicio de calidad insuficiente, que lo convierte en un modo no competitivo frente al automóvil, y restringe su uso a usuarios. ➤ Es un sistema de transporte no optimizado: exceso de flota y kilómetros recorridos, incremento de costes directos del sistema y empeoramiento de los índices de calidad del servicio. ➤ Incremento tarifario para compensar vía ingresos los mayores costes operativos.
3	Corredor de Transporte Línea 5	Objetivo ➤ Ofrecer a la población de la Ciudad de México un modo de transporte público eficiente, eficaz y ecológico, que genere la reducción de los tiempos de viaje y mejoré la movilidad de los usuarios

Núm.	Proyecto	Objetivo y problemática
	Metrobús Cd. de México (etapa 2)	mediante transbordos sin cambio de modo de transporte y sin costo adicional. ➤ Mejorar el servicio de transporte colectivo de pasajeros que se ofrece sobre el Eje 3 Oriente a través de la dotación de infraestructura adecuada para la prestación del servicio. Problemática ➤ Opera un sistema de transporte público ineficiente, con una baja funcionalidad respecto a la confiabilidad de la rapidez, horarios y confort del servicio, inseguridad, baja frecuencia, con obsolescencia en las unidades y contaminante. ➤ En el Eje 3 se estima que entre 107 y 111 mil usuarios utilizan el transporte público diariamente. ➤ En cuanto al servicio concesionado, las unidades que prestan el servicio se consideran de baja capacidad con una antigüedad superior a los 21 años, circulan más microbuses de los que se requieren para atender la demanda de usuarios; la captación de usuarios por unidad es ineficiente, por lo que observa una sobreoferta superior al 70%; y costos de operación y mantenimiento elevados.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en los Análisis Costo Beneficio proporcionados por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/011/2024 del 28 de mayo de 2024.

En cuanto al seguimiento del impacto en la atención de la problemática identificada en cada uno los ACB de los proyectos que se encontraron en operación, en 2023, en el análisis de los CAF suscritos entre BANOBRAS y los promotores de los proyectos, una vez autorizado el financiamiento, se identificó que se incluyó una cláusula referente a la “Rendición de Cuentas del Componente de Transporte”, en la que se establece que las partes convienen en que, para dar seguimiento al Componente de Transporte del Proyecto,⁵¹ el promotor, por medio del ente gestor,⁵² se obliga a rendir informes trimestrales por escrito al FONADIN, a partir del primer desembolso del apoyo y hasta un plazo de 2 o 3 años después del “Aviso de Inicio de Operaciones”, en los que se debe incluir, entre otros aspectos, información referente a lo siguiente:

- La reestructuración de rutas y optimización de autobuses híbridos y autobuses eléctricos.
- La instrumentación de una política tarifaria sustentable.
- El aforo de pasajeros y la calidad del servicio del proyecto.
- La puesta en operación en lo que corresponde al proyecto y su eficiencia en el servicio otorgado.

51 En el Convenio de Apoyo Financiero de los proyectos de inversión, se señala que el componente de Transporte: consiste en las diversas acciones y gestiones necesarias para desarrollar el servicio de transporte público masivo del Proyecto que incluyen: i) la adquisición de los Autobuses híbridos y autobuses eléctricos; ii) la ampliación del Sistema de Control y Recaudo para la integración al Sistema Metropolitano de Movilidad Amable y Sostenible con equipamiento a bordo de las unidades, y iii) sistema centralización semafórica. Definición establecida en los Convenios de Apoyo Financiero suscritos entre BANOBRAS y los promotores de los proyectos. Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/011/2024 del 28 de mayo de 2024.

52 En el Convenio de Apoyo Financiero de los proyectos de inversión, se señala que el ente gestor: dependencia, entidad u organismo público responsable de la implementación del proyecto, la reestructuración de rutas, la instrumentación de la política tarifaria y su actualización, la programación del servicio de las rutas, en cuanto a frecuencia y kilómetros recorridos de los autobuses híbridos y autobuses eléctricos, así como la administración, la supervisión y el control general del servicio de transporte público de pasajeros, mediante la regulación de las concesiones o contratos que se otorguen a las empresas transportistas para la debida operación del proyecto. Id.

No obstante, BANOBRAS señaló que “el seguimiento de cada uno de los proyectos corresponde a las Autoridades Estatales o Municipales de transporte público para cada ciudad”, por lo que no sustentó que contó con información de la operación de los proyectos, que posibilitara valorar su eficiencia, calidad y contribución a resolver o a minimizar el problema de movilidad sustentable, en las ciudades grandes o medianas, zonas metropolitanas o conurbaciones.

c) Seguimiento a los indicadores de demanda

Los indicadores de demanda de los proyectos de transporte masivo son herramienta indispensable para la toma de decisiones estratégicas en la evaluación de proyectos de inversión, ya que incide en los indicadores de rentabilidad. La demanda proyectada se traduce en ingresos futuros, los cuales son esenciales para calcular los flujos de efectivo netos del proyecto. Estos flujos de efectivo, a su vez, son la base para los indicadores financieros clave como el Valor Presente Neto (VPN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR), que determinan la rentabilidad y atractivo del proyecto.

Al respecto, para efectos del análisis, en el presente apartado se identificó la información de la demanda proyectada, consignada en los ACB de los 3 proyectos para los que BANOBRAS contó con el “Aviso de Inicio de Operaciones del Proyecto”, así como los valores de rentabilidad, conforme se presentan en las tablas siguientes:

ESTIMACIONES DE DEMANDA DE LOS TRES PROYECTOS EN OPERACIÓN, EN 2023
(Indicadores, pasajeros por día y pasajeros por año)

SIT Peribús			SIT Aguascalientes		Corredor de Transporte Línea 5 Metrobús Cd de México (Etapa 2)	
Año	Demanda al día Estimada	Demanda Anual Estimada	Año	Demanda Anual Estimada	Año	Demanda al día estimada
2016	354,660	112,072,560			2016	108,407
2017	358,561	113,305,358	2019	126,112,632	2017	109,697
2018	362,505	114,551,717	2020	127,558,446	2018	111,002
2019	366,493	115,811,786	2021	128,979,517	2019	112,323
2020	370,524	117,085,716	2022	130,370,276	2020	113,660
2021	374,600	118,373,659			2021	115,012
2022	378,721	119,675,769	2023	131,728,559	2022	116,381
2023	382,887	120,992,202			2023	117,766

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/011/2024 del 28 de mayo de 2024.

ESTIMACIONES DE RENTABILIDAD DE LOS TRES PROYECTOS EN OPERACIÓN, 2023
(INDICADORES, PASAJEROS POR DÍA, MILES DE MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)

Núm.	Proyectos de Infraestructura de Transporte Masivo	Entidad Federativa	Estatus del proyecto en 2023	AÑO	Indicadores de rentabilidad social		
					Estimado (ACB)		
					VPN (\$)	TIR (%)	TRI (%)
1	SIT Peribús	Jalisco	Operación	2016	1,705,401.7	15.3%	15.9%
2	SIT Aguascalientes	Aguascalientes	Operación	2021	1,109,849.6	20.4%	19.5%
3	Corredor de Transporte Línea 5 Metrobús Cd. de México (etapa 2)	Ciudad de México	Operación	2016	173,627.1	10.6%	10.0%

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/011/2024 del 28 de mayo de 2024.

Viajes totales: Pasajeros por día que se estima que se realizarán viajes, para "SIT Peribús", "Corredor de Transporte Línea 5 Metrobús Cd. de México (etapa 2)", "BRT Oaxaca 1ª Etapa", "SIT Mérida 1ª Etapa" son datos estimados para 2023, en el caso de "SIT Aguascalientes" son datos estimados para 2022 y para "BRT Mexibús IV" los datos estimados más recientes son para 2013.

En cuanto a dar seguimiento a los indicadores de demanda de los proyectos en operación, BANOBRAS informó, mediante el oficio núm. GAEF/101400/018/2024 del 25 de junio de 2024, que "el CAF no prevé dar seguimiento a los resultados de los proyectos vs la demanda estimada en los análisis costo-beneficio"; no obstante que en los CAF suscritos entre BANOBRAS y los promotores de los proyectos se establece que las partes convienen en que, para dar seguimiento al Componente de Transporte del Proyecto, se obliga a rendir informes trimestrales por escrito al FONADIN, después del "Aviso de Inicio de Operaciones", que incluya información referente al aforo de pasajeros y la calidad del servicio del proyecto. Se considera que dar seguimiento a los indicadores de demanda y compararlos con los determinados en los ACB de los proyectos, le posibilitaría a BANOBRAS verificar la precisión de los cálculos, identificar si existen sobreestimaciones, con la finalidad de fortalecer el proceso de evaluación de los proyectos, así como determinar el impacto de los proyectos de infraestructura de transporte masivo apoyados por el programa, sobre la atención de la población objetivo (pasajeros) y la calidad del servicio logrado mediante la realización del proyecto.

Por lo anterior, se identifica la necesidad de que BANOBRAS defina e implemente mecanismos que le permitan recabar información de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM y que se encuentran en operación, para conocer el efecto y beneficios de los recursos otorgados mediante apoyos no recuperables, en términos de evaluar si coadyuvaban a desarrollar sistemas de transporte público urbano, suburbano eficientes, seguros, cómodos, confiables y accesibles; si contribuyeron a solucionar la problemática de movilidad urbana que justificó el haberlos apoyado con recursos del programa, y si lograron los valores de los indicadores de demanda (viajes totales) que inciden en la rentabilidad social y financiera de los proyectos, estimados en los ACB.

En razón de que los proyectos de transporte masivo son apoyados con recursos públicos, se considera que su evaluación debe ser un proceso continuo que se realice a lo largo del ciclo

de gestión del proyecto, desde su planificación hasta su operación, ya que la evaluación es una herramienta fundamental para garantizar su eficiencia, eficacia, impacto positivo en la movilidad urbana y el cumplimiento de sus objetivos.

En respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS proporcionó el “Cronograma” para la actualización de los Lineamientos del PROTRAM,⁵³ y el “Proyecto de actualización de los Lineamientos para el PROTRAM”, e informó que, las acciones de mejora para la atención de dichas observaciones, se incluyeron en la actualización del Título Cuarto “De los apoyos para inversión en los proyectos”, Capítulo VIII “Seguimiento”.

De lo anterior, si bien BANOBRAS acreditó que, en los avances del proyecto de actualización de los Lineamientos para el PROTRAM, los cuales serán formalizados y vigentes a partir de mayo de 2025, incluyó un capítulo referente al proceso de seguimiento de los proyectos de inversión en el que se establecen las actividades destinadas a verificar la aplicación de los recursos autorizados y la implementación de la inversión del proyecto, en dicha actualización no se establece la responsabilidad activa de la UBI ni los mecanismos que se implementarán para recabar la información de los proyectos de infraestructura de transporte masivo apoyados por el PROTRAM y que se encuentran en operación, para conocer el efecto y beneficios de los recursos otorgados mediante el otorgamiento de los apoyos, por lo que la observación permanece.

d) Contribución del PROTRAM a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024, informó que “el PROTRAM contribuye en forma determinante a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, mediante la preparación e implementación de proyectos de infraestructura y servicio público de transporte sustentable que contribuyen a lograr con un plan de acción orientado principalmente al Objetivo 11 ‘Lograr que las Ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles’. Asimismo, que los proyectos de transporte masivo apoyados por el PROTRAM contribuyen a reducir la generación de gases de efecto invernadero a través de ofrecer una movilidad sustentable con un transporte público eficiente que contribuya a reducir el uso excesivo del automóvil y de esta forma coadyuvar al Objetivo 13 ‘Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos’ y el Objetivo 7 ‘Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos’. Para esto último cabe mencionar que el PROTRAM promueve el uso de tecnologías menos contaminantes con autobuses que utilicen diésel ultra bajo azufre, gas natural comprimido, autobuses y trolebuses eléctricos; además de impulsar la expansión de las redes del Sistema de Transporte Colectivo Metro y trenes eléctricos de pasajeros”.

53 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

Conclusión

En el análisis integral de los resultados de BANOBRAS, en lo referente al seguimiento del impacto de los proyectos apoyados por el programa, que se encontraron en operación, en 2023, en términos de su incidencia en la solución de la problemática de movilidad urbana que justificó el haberlos apoyado con recursos del programa, y si lograron los valores de los indicadores de demanda (viajes totales) y de rentabilidad social y financiera estimados en los ACB, se observó que no acreditó que recabó información que posibilitara valorar el impacto y beneficio de los proyectos en operación, así como de los recursos no recuperables otorgados mediante el PROTRAM.

De lo anterior, se desprende la necesidad de que BANOBRAS defina e implemente mecanismos que le permitan recabar información de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM y que se encuentran en operación, para conocer el efecto y beneficios de los recursos otorgados mediante apoyos no recuperables, en términos de evaluar si coadyuvaban a desarrollar sistemas de transporte público urbano, suburbano eficientes, seguros, cómodos, confiables y accesibles; si contribuyeron a solucionar la problemática de movilidad urbana que justificó el haberlos apoyado con recursos del programa, y si lograron los valores de los indicadores de demanda (viajes totales) que inciden en la rentabilidad social y financiera de los proyectos, estimados en los ACB.

Se considera que captar información de la eficiencia, calidad, impacto y beneficio de los proyectos en operación, posibilitaría verificar si los proyectos han utilizado los recursos de manera eficiente para alcanzar sus objetivos; identificar áreas de mejora en la calidad del servicio; evaluar si los proyectos han logrado reducir la congestión vehicular en las áreas urbanas; si los proyectos han mejorado la accesibilidad al transporte público para todos los sectores de la población; verificar si los proyectos han logrado alcanzar los valores establecidos para los indicadores de demanda, como el número de pasajeros transportados, la frecuencia de uso y la satisfacción de los usuarios; determinar si los proyectos han generado un retorno de la inversión adecuado, considerando los costos de construcción, operación y mantenimiento, y los beneficios económicos y sociales generados; generar información valiosa para la toma de decisiones futuras sobre proyectos de transporte masivo, permitiendo seleccionar las opciones más eficientes, eficaces y sostenibles; contribuir a promover la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, e identificar áreas de mejora en la operación y gestión de los proyectos de transporte masivo, lo que contribuye a optimizar su funcionamiento y maximizar su impacto.

2023-2-06G1C-07-0033-07-003 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., mediante la Unidad de Banca de Inversión, en cuanto a la operación del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, defina e implemente mecanismos que le permitan recabar información de los proyectos de transporte masivo apoyados mediante el programa y que se encuentran en operación, para conocer el efecto y beneficios de los recursos otorgados mediante apoyos

no recuperables, en términos de evaluar si coadyuvaron a desarrollar sistemas de transporte público urbano, suburbano eficientes, seguros, cómodos, confiables y accesibles; si contribuyeron a solucionar la problemática de movilidad urbana que justificó el haberlos apoyado con recursos del programa, y si lograron los valores de los indicadores de demanda (viajes totales) que inciden en la rentabilidad social y financiera de los proyectos, estimados en los Análisis Costo Beneficio, en términos de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134, párrafo primero; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, párrafo primero, fracciones I y VI; las Reglas de Operación del FONADIN, Título Primero "Disposiciones generales", Capítulo II "De las definiciones de las reglas de operación", regla 3.25, Capítulo IV "De los alcances de las Reglas de Operación", regla 5, párrafo primero, Título Tercero "A. De los Apoyos Recuperables", Capítulo I "Disposiciones Generales", regla 10.2; los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, Título Segundo "Descripción del programa", Capítulo I "De los objetivos del Programa", numeral 1, inciso a; los Objetivos y Lineamientos del Sistema de Control Interno de BANOBRAS, Sección III "Lineamientos Generales de Control Interno", numeral III.3 "Lineamientos", el Lineamiento III.3.1.2 "Ambiente de Control", párrafo primero y segundo, número 1, y el Lineamiento III.3.1.8 "Procesos", párrafos primero, segundo y tercero, y el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Tercera "Actividades de Control", párrafos primero y segundo, y disposición 11 "De la evaluación del SCII", Norma Tercera "Actividades de Control", número 14, y Norma Cuarta "Informar y Comunicar", número 25, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

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

7. Inversión en proyectos de infraestructura de transporte masivo

En las Reglas de Operación del FONADIN se señala que uno de los objetivos del Fideicomiso es promover la participación de entidades del sector privado en la realización de los proyectos de infraestructura.

En los Lineamientos del PROTRAM, se establece como objetivo del programa "Otorgar Apoyos para realizar Proyectos de Infraestructura de Transporte Masivo con alta Rentabilidad Social, en sus diversas modalidades, que sean consistentes con Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, en cofinanciamiento con las Autoridades Locales y propiciando la participación de la inversión privada". Además, en el capítulo referente a la "ejecución de inversión en Proyectos de Infraestructura de Transporte Masivo", se establece que "se deberá buscar maximizar la participación de la inversión privada en la Inversión Total del Proyecto, tanto en la construcción de la Infraestructura fija y especialmente en los componentes de equipo de transporte, patios y talleres, terminales y

estaciones, centros de control y sistemas de recaudo, mantenimiento de la infraestructura y en la operación y explotación de los servicios de Transporte Masivo”.

De lo anterior, se identifica que, en materia de incentivar la inversión en proyectos de infraestructura de transporte, los mandatos de BANOBRAS, en relación con el FONADIN y el PROTRAM, hacen referencia a fomentar una mayor participación del sector privado; ser un articulador y multiplicador de financiamiento público y privado; promover la participación de entidades del sector privado en la realización de los Proyectos de Infraestructura, y propiciar y maximizar la participación de la inversión privada en la inversión total del proyecto.

En este contexto, en el presente resultado se analiza la economía de BANOBRAS, en términos de identificar en qué medida, mediante el otorgamiento de apoyos para estudios y para proyectos de infraestructura de transporte masivo, se propició la inversión, tanto pública como privada en los ámbitos federal, estatal y municipal.

a) Estructura de la inversión en estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo

En el análisis de los Lineamientos del PROTRAM y de las Reglas de Operación del FONADIN se constató que se establecen los esquemas de financiamiento que son aplicables a cada uno de los estudios y proyectos de inversión autorizados para contar con apoyos del programa, de conformidad con lo siguiente:

ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DEL FONADIN-PROTRAM, GOBIERNOS LOCALES Y PRIVADO, VIGENTE EN 2023

FONADIN-PROTRAM				Gobiernos Locales		Monto máximo de financiamiento público
Tipo de proyecto	Apoyos no recuperables		Apoyos recuperables	Apoyos no recuperables	Apoyos recuperables	
	Porcentaje de apoyo	Excepciones				
Estudio	Hasta el 50.0% del costo total del estudio sin IVA.	Si el estudio es solicitado por una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal el apoyo podría ser del 100.0%. Si el Comité Técnico lo aprueba el apoyo solicitado por gobiernos estatales y municipales puede ser mayor al 50.0%.	Hasta el 70.0% sin IVA. Mediante la modalidad de crédito simple.	La entidad del sector público promotora deberá garantizar que sea aportado el 50.0% restante del costo y el 100.0% del IVA.	No se especifica lo relacionado con apoyos recuperables.	La suma de los apoyos recuperables que otorgue el Fideicomiso, adicionada a las aportaciones o subvenciones que le hubieren otorgado la banca de desarrollo, otros fideicomisos de fomento o cualquier Entidad del Sector Público, no deberá ser mayor al 66% del monto total de la inversión del Proyecto, al momento de la aportación.
Proyecto de inversión	Hasta el 50.0% del costo total del proyecto sin IVA.	El Comité Técnico puede autorizar un monto superior al 50.0%.	Hasta el 66.0% sin IVA.	El monto del apoyo se formaliza en los Convenios de Apoyo Financiero de cada estudio y proyecto de inversión de acuerdo con los porcentajes y excepciones que se establecen en la normativa que rige la operación del PROTRAM.		“Se deberá buscar maximizar la participación de la inversión privada en la Inversión Total del Proyecto, tanto en la construcción de la Infraestructura fija y especialmente en los componentes de equipo de transporte, patios y talleres, terminales y estaciones, centros de control y sistemas de recaudo, mantenimiento de la infraestructura y en la operación y explotación de los servicios de Transporte Masivo.”

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en los Lineamientos del PROTRAM y las Reglas de Operación del FONADIN.

N.a. No aplica

- Apoyos recuperables**

BANOBRAS señaló que, en el periodo de vida del PROTRAM 2009-2023, “no se han autorizado Apoyos Recuperables”.⁵⁴ Al respecto, en el análisis de las minutas del GTC se identificó que en los ejercicios 2011, 2012 y 2020, se presentaron 5 propuestas de proyectos para acceder a apoyos recuperables, y que estas fueron elegibles de presentarse ante las instancias de decisión del FONADIN, sin concretarse, conforme se muestra en la tabla siguiente:

⁵⁴ Información proporcionada mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024.

PROPUESTAS DE APOYOS RECUPERABLES PRESENTADAS ANTE EL GTC

Fecha de la minuta	Nombre de la propuesta	Tipo	Modalidad	Monto (Miles de pesos)	Población beneficiada por día	Motivo por el que el proyecto no continuó con su implementación
18/04/2011	Corredor Lechería-Coacalco-Plaza Las Américas	Inversión	Garantía de crédito	160,000.0	206,000.0	No se firmó el CAF en los 180 días naturales contados a partir de la fecha de adopción del Acuerdo de las instancias de decisión del FONADIN.
17/06/2011	Corredor Valle de Toluca (Av. Las Torres)	Inversión		n.i.	85,000.0	No se otorgó Apoyo dado que no cumplió con todos los requerimientos conforme al PROTRAM y/o las Reglas de Operación del FONADIN. ¹
21/08/2012	Corredor Troncal I de Cd. Juárez	Inversión		227,900.0	105,000.0	n.i.
03/08/2020	Centro de Transferencia Modal Martín Carrera en la Ciudad de México	Inversión		264,720.0	n.i.	Carta No Vinculante, perdió su vigencia. ¹
03/08/2020	Renovación de la flota de autobuses de Guadalajara. Jalisco	Inversión		n.i.	n.i.	No presentó solicitud para tramitar el Apoyo por parte del PROMOTOR. ¹
	Total			652,620.0	396,000.0	

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información de las Minutas firmadas por el Grupo de Trabajo Consultivo, proporcionadas por BANOBRAS mediante correo electrónico del 26 de junio de 2024.

1 Motivos registrados en la Base de datos "Anexo P1_SGPT2 VF" proporcionada mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024

n.i. No identificado

Se considera que el hecho de que BANOBRAS, mediante el PROTRAM, desde que inició sus operaciones en 2009 y hasta 2023 (14 años de operación), no hubiera otorgado apoyos recuperables a entidades de la Administración Pública Federal ni a gobiernos estatales y municipales, para realizar estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo, ha limitado el impacto del programa como articulador y multiplicador de financiamiento público y privado.

Lo anterior refuerza lo señalado en el resultado núm. 1 "Promoción del PROTRAM para nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo" de este documento, referente a la importancia de que BANOBRAS defina y establezca actividades de control para asegurar que se diseñen, formalicen e implementen los procedimientos para la promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables.

Atender el área de oportunidad identificada permitiría a BANOBRAS, mediante la operación del PROTRAM, de manera proactiva, fomentar una mayor participación de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales y municipales y propiciar, en mayor medida, la inversión privada en el financiamiento de estudios y proyectos de transporte masivo, en

términos de lo establecido en las Reglas de Operación del FONADIN y en los Lineamientos del PROTRAM.

- **Apoyos No recuperables**

En el análisis de la información proporcionada por BANOBRAS, se identificó que, en el periodo 2009-2023, se entregaron apoyos no recuperables para 17 estudios⁵⁵ y 25 proyectos de infraestructura de transporte masivo,⁵⁶ conforme se presenta a continuación.

➤ **Estudios**

En los Lineamientos del PROTRAM se establece que se otorgarán apoyos recuperables hasta por el 50.0% del costo total de los estudios sin incluir el IVA y que el restante será aportado por la entidad del sector público promotora, así como el costo del 100.0% del IVA. Asimismo, se precisa que el Comité Técnico (CT) puede autorizar que el porcentaje sea mayor al 50.0%, además si el estudio es promovido por una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal el apoyo puede ser del 100.0%.

Con la finalidad de verificar el esquema de financiamiento definido para los estudios, el grupo auditor revisó la base de datos “Anexo P52 PROYECTOS QUE RECIBIERON APOYOS DEL PROTRAM 2008-2023 VF”⁵⁷ proporcionada por BANOBRAS. El análisis se presenta a continuación:

55 En el resultado núm. 3, “Otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo”, se identificó que se formalizó, mediante el CAF, la entrega de apoyos a 17 proyectos para estudios de infraestructura de transporte masivo. Entre estos proyectos se incluye el “Corredor Universidad y Corredor Suburbano de la Ciudad de Villahermosa, Tabasco”, el cual no se incluyó en la base de datos “Auditoría PROTRAM 05JUN24” proporcionada para este resultado. Sin embargo, en dicha base sí se incluyó el proyecto de estudio “Estudios para el Primer Corredor Tronco Alimentado del Sistema Integrado de Transporte Público para la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez”, el cual no ingresó al GTC como propuesta de estudio, sino como propuesta de proyecto de inversión. Id.

56 En el resultado núm. 3 “Otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo”, se identificó que se formalizó, mediante el CAF, la entrega de apoyos a 24 proyectos de infraestructura de transporte masivo, en la base de datos “Auditoría PROTRAM 05JUN24” relacionada con el monto de recursos otorgados y desembolsados por PROTRAM se incluyó un proyecto adicional denominado “Proyecto de Transporte Corredor Ruta 3 Blvds. Valsequillo-Héroes del 5 de mayo de la Cuenca Norte- Sur de la Zona Metropolitana de Puebla” el cual no fue identificado en el resultado ya mencionado. Id.

57 Información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024.

ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DE LOS ESTUDIOS CON APOYO NO RECUPERABLE DEL PROTRAM

(Miles de pesos y porcentaje)

Nombre del Estudio	Año de autorización	COSTO DEL PROYECTO		PROTRAM		PROMOTOR	
		Con IVA (a)	Sin IVA (b)	Monto apoyo PROTRAM (c)	Porcentaje del monto total sin IVA (d=c/b*100)	Monto de apoyo gobierno Local (e)	Porcentaje del monto local (f=e/b*100)
1. Estudio Integral de factibilidad del primer Corredor de Transporte Masivo con Autobuses Rápidos Troncales, S.L.P*	2011	34,800.0	30,000.0	15,000.0	50.0	19,800.0	66.0
2. Corredor troncal prioritario de transporte público urbano para la Ciudad de Durango, Durango	2011	29,000.0	25,000.0	12,500.0	50.0	16,500.0	66.0
3. Sistema de transporte colectivo multimodal de la zona conurbada de la Ciudad de Aguascalientes. Estudios de pre-inversión	2012	29,000.0	25,000.0	12,500.0	50.0	16,500.0	66.0
4. Estudios del Sistema Integrado de Transporte Público en la zona Metropolitana de la Laguna	2013	46,400.0	40,000.0	15,000.0	37.5	31,400.0	78.5
5. Estudios para Desarrollar y operar los Corredores Troncales 2 y 3 del Sistema integrado de transporte público de la Ciudad de Chihuahua	2014	18,370.3	15,836.5	7,918.2	50.0	10,452.1	66.0
6. Estudios para Desarrollar y poner en marcha los Corredores Troncales de Transporte Masivo en la zona metropolitana de Cuernavaca, Morelos	2014	23,838.0	20,550.0	9,875.0	48.1	13,963.0	67.9
7. Estudios para elaborar el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable y el Estudio Integral de Factibilidad del Corredor Troncal de Transporte Público de Puerto Vallarta Jalisco y Bahía de Banderas Nayarit	2014	20,880.0	18,000.0	9,000.0	50.0	11,880.0	66.0
8. Estudios de Pre-Inversión para la Conectividad del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Mediante Sistemas de Transporte Público Masivo	2016	156,600.0	135,000.0	156,600.0	116.0	0.0	0.0
9. Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable, Restructuración y Modernización del Sistema Integrado de Transporte Público de la zona metropolitana de Morelia*	2016	29,000.0	25,000.0	12,500.0	50.0	16,500.0	66.0
10. Estudios Requeridos para el Desarrollo de un Sistema Integrado de Transporte Público en la Ciudad de Hermosillo, Sonora*	2016	23,200.0	20,000.0	10,000.0	50.0	13,200.0	66.0
11. Estudios y Proyecto Ejecutivo para la Ampliación de la Línea 9 del Metro del Sistema Colectivo Metro de la Ciudad de México; Tramo Tacubaya-Observatorio y su conexión con las Líneas 1 Y 12 del Metro con el Tren Interurbano México-Toluca	2017	185,000.0	159,482.8	185,000.0	116.0	0.0	0.0
12. Estudios para el Desarrollo de un Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable de León, Guanajuato*	2017	28,048.8	24,180.0	12,090.0	50.0	15,958.8	66.0

Nombre del Estudio	Año de autorización	COSTO DEL PROYECTO		PROTRAM		PROMOTOR	
		Con IVA (a)	Sin IVA (b)	Monto apoyo PROTRAM (c)	Porcentaje del monto total sin IVA (d=c/b*100)	Monto de apoyo gobierno Local (e)	Porcentaje del monto local (f=e/b*100)
13. Estudios de Pre-Inversión para el Plan de Modernización del Transporte Público de la zona metropolitana de Tampico - Madero - Altamira	2017	19,140.0	16,500.0	8,250.0	50.0	10,890.0	66.0
14. Estudios de Pre-Inversión para el Plan de Modernización del Transporte Público de la zona metropolitana de Reynosa - Río Bravo	2017	19,140.0	16,500.0	8,250.0	50.0	10,890.0	66.0
15. Estudios para el Primer Corredor Tronco Alimentado del Sistema Integrado de Transporte Público para la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	2017	11,600.0	10,000.0	10,000.0	100.0	1,600.0	16.0
16. Estudios para Desarrollar un Sistema Integrado de Transporte Regional en Tlaxcala para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala	2017	13,920.0	12,000.0	6,000.0	50.0	7,920.0	66.0
17. Actualización Del Plan Integral De Movilidad Urbana Sustentable Y Estudio De Factibilidad Para El Proyecto Del Sistema Integrado De Transporte Público Regional De Colima	2017	13,920.0	12,000.0	6,000.0	50.0	7,920.0	66.0
TOTAL/PROMEDIO		701,857.1	605,049.3	496,483.2	82.1	205,373.9	33.9

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en las bases de datos "Anexo P52 PROYECTOS QUE RECIBIERON APOYOS DEL PROTRAM 2008-2023 VF" y "Auditoria PROTRAM 05JUN24" proporcionadas por BANOBRAS mediante los oficios núms. GAEF/101400/011/2024 y GAEF/101400/017/2024 del 4 de abril y 10 de junio de 2024, respectivamente.

* Se tomaron los montos señalados en la base de datos "Auditoria PROTRAM 05JUN24", pero difieren de los señalados en la base de datos "Anexo P52 PROYECTOS QUE RECIBIERON APOYOS DEL PROTRAM 2008-2023 VF".

Como ya se señaló, en 2023, no se presentaron estudios para ser apoyados. Respecto de la estructura de financiamiento de los 17 estudios apoyados en el periodo 2011-2017, BANOBRAS registró que el costo total fue de 701,857.1 miles de pesos, considerando el IVA, y que mediante el PROTRAM aportaría 496,483.2 miles de pesos, el 82.1% del costo total de los estudios, sin considerar el IVA.

Además, se observó que los esquemas de financiamiento se correspondieron con lo establecido en los Lineamientos del programa, conforme a lo siguiente: en 14 estudios, la participación de BANOBRAS representó, en promedio, el 49.0% del costo antes del IVA; en 2 estudios, la participación fue el 100.0% del costo de los estudios, con IVA incluido, al ser promovidos por la Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes, y en 1 estudio, la participación fue el 100.0% del costo del estudio, sin IVA, el cual sería aportado por el promotor.

Respecto de los recursos desembolsados para la elaboración de los estudios, BANOBRAS proporcionó la base de datos “Auditoria PROTRAM 05JUN24”.⁵⁸ El análisis de los registros de la base de datos se presenta en la tabla siguiente:

MONTO DE RECURSOS DESEMBOLSADOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS APOYADOS POR EL PROTRAM CON RECURSOS DEL FONADIN
(Miles de pesos y porcentaje)

Nombre del Estudio		Año del Convenio de Apoyo Financiero (a)	Monto PROTRAM informado por BANOBRAS en cuanto a la estructura del esquema de financiamiento (b)	Monto del apoyo PROTRAM informado por BANOBRAS en cuanto a los recursos desembolsados (c)	Monto Ejercido (d)	Por ejercer (e)	Porcentaje del monto ejercido (f) = (d/c)*100	Estatus ²
1.	Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable del Primer Corredor de Transporte Masivo con Autobuses Rápidos Troncales, S.L.P. Estudio Integral de factibilidad del primer Corredor de Transporte Masivo con Autobuses Rápidos Troncales, S.L.P	2011	15,000.0	11,000.0	8,388.9	2,611.1	76.3	Concluido
2.	Corredor troncal prioritario de transporte público urbano para la Ciudad de Durango, Durango	2011	12,500.0	12,500.0	5,521.8	6,978.2	44.2	Concluido
3.	Sistema de transporte colectivo multimodal de la zona conurbada de la Ciudad de Aguascalientes. Estudios de pre-inversión	2012	12,500.0	12,500.0	12,500.0	0.0	100.0	Concluido
4.	Estudios del Sistema Integrado de Transporte Público en la zona Metropolitana de la Laguna	2013	15,000.0	15,000.0	14,320.9	679.0	95.5	Concluido
5.	Estudios para Desarrollar y operar los Corredores Troncales 2 y 3 del Sistema integrado de transporte público de la Ciudad de Chihuahua	2014	7,918.2	7,918.2	7,607.8	310.4	96.1	Concluido
6.	Estudios para Desarrollar y poner en marcha los Corredores Troncales de Transporte Masivo en la zona metropolitana de Cuernavaca, Morelos	2014	9,875.0	9,875.0	9,762.2	112.8	98.9	Concluido
7.	Estudios para elaborar el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable y el Estudio Integral de Factibilidad del Corredor Troncal de Transporte Público de Puerto Vallarta Jalisco y Bahía de Banderas Nayarit	2014	9,000.0	9,000.0	2,272.8	(2,263.8)	25.3	Se canceló el remanente/ Cancelado
8.	Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable, Restructuración y Modernización del Sistema Integrado de Transporte Público de la zona metropolitana de Morelia	2016	156,600.0	156,600.0	120,081.0	36,518.9	76.7	Concluido
9.	Estudios Requeridos para el Desarrollo de un Sistema Integrado de Transporte Público en la Ciudad de Hermosillo, Sonora	2016	12,500.0	4,241.9	4,241.9	-	100.0	Concluido

58 Información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024.

Nombre del Estudio		Año del Convenio de Apoyo Financiero	Monto PROTRAM informado por BANOBAS en cuanto a la estructura del esquema de financiamiento	Monto del apoyo PROTRAM informado por BANOBAS en cuanto a los recursos desembolsados	Monto Ejercido	Por ejercer	Porcentaje del monto ejercido (f) = (d/c)* 100	Estatus ²
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)		
10.	Estudios para el Desarrollo de un Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable de León, Guanajuato	2016	10,000.0	7,910.0	5,285.0	2,625.0	66.8	Se canceló remanente del Apoyo/ Vigente
11.	Estudios de Pre-Inversión para el Plan de Modernización del Transporte Público de la zona metropolitana de Tampico - Madero - Altamira	2017	185,000.0	185,000.0	180,290.1	4,709.9	97.5	Concluido
12.	Estudios de Pre-Inversión para el Plan de Modernización del Transporte Público de la zona metropolitana de Reynosa - Río Bravo	2017	12,090.0	9,557.7	9,557.7	-	100.0	Concluido
13.	Estudios para Desarrollar un Sistema Integrado de Transporte Regional en Tlaxcala para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala	2017	8,250.0	8,250.0	7,922.5	327.5	96.0	Concluido
14.	Actualización Del Plan Integral De Movilidad Urbana Sustentable Y Estudio De Factibilidad Para El Proyecto Del Sistema Integrado De Transporte Público Regional De Colima	2017	8,250.0	8,250.0	8,093.3	156.7	98.1	Concluido
15.	Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable del Primer Corredor de Transporte Masivo con Autobuses Rápidos Troncales, S.L.P. Estudio Integral de factibilidad del primer Corredor de Transporte Masivo con Autobuses Rápidos Troncales, S.L.P	2017	10,000.0	10,000.0	9,996.0	4.0	100.0	Concluido
16.	Corredor troncal prioritario de transporte público urbano para la Ciudad de Durango, Durango	2017	6,000.0	6,000.0	5,995.0	5.0	99.9	Concluido
17.	Sistema de transporte colectivo multimodal de la zona conurbada de la Ciudad de Aguascalientes. Estudios de pre-inversión	2017	6,000.0	6,000.0	5,968.3	31.7	99.5	Concluido
TOTAL			496,483.2	479,602.9	417,805.1	52,806.8	87.1	

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en las bases de datos "Anexo P52 PROYECTOS QUE RECIBIERON APOYOS DEL PROTRAM 2008-2023 VF" y "Auditoria PROTRAM 05JUN24" proporcionadas por BANOBAS mediante los oficios núms. GAEF/101400/011/2024 y GAEF/101400/017/2024 del 4 de abril y 10 de junio de 2024, respectivamente.

* Se tomaron los montos señalados en la base de datos "Auditoria PROTRAM 05JUN24", pero difieren de los señalados en la base de datos "Anexo P52 PROYECTOS QUE RECIBIERON APOYOS DEL PROTRAM 2008-2023 VF"

1 No se identificó en los resultados 2 y 3 de este informe, debido a que dicho estudio no se presentó al GTC como una solicitud de estudios, sino como apoyos para un proyecto de inversión.

2 Estatus reportados en la base de datos "Auditoria PROTRAM 05JUN24" proporcionada por el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024 y en la base de datos "Anexo P52 PROYECTOS QUE RECIBIERON APOYOS DEL PROTRAM 2008-2023 VF" proporcionada por el oficio núm. GAEF/101400/011/2024 del 4 de abril de 2024.

N.A. No Aplica

Nota: Las cifras pueden variar debido al redondeo.

Además, se identificó lo siguiente:

- El monto de 479,602.9 miles de pesos correspondientes a las aportaciones del PROTRAM a los 17 estudios, difiere de los 496,483.2 miles de pesos informados por BANOBRAS en lo referente al esquema de financiamiento; ya que se observó que, para 4 estudios, el monto de aportaciones no fue consistente (1. Estudio Integral de factibilidad del primer Corredor de Transporte Masivo con Autobuses Rápidos Troncales, S.L.P; 2. Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable, Restructuración y Modernización del Sistema Integrado de Transporte Público de la zona metropolitana de Morelia; 3. Estudios Requeridos para el Desarrollo de un Sistema Integrado de Transporte Público en la Ciudad de Hermosillo, Sonora y, 4. Estudios para el Desarrollo de un Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable de León, Guanajuato), sin que en la información se identificaran las causas.
- En el periodo, 2011-2017, BANOBRAS registró que ejerció 417,805.1 miles de pesos de recursos del FONADIN en los 17 estudios.

➤ **Proyectos de inversión**

En los Lineamientos del PROTRAM se señala que “el FONDO podrá otorgar Apoyos No Recuperables para la inversión en proyectos de infraestructura de transporte masivo hasta por el 50.0% de la inversión total del proyecto sin incluir el Impuesto al Valor Agregado”. Además, en las Reglas de Operación del FONADIN se señala lo siguiente:

- “El Apoyo solicitado no deberá exceder el 50% de la inversión total del proyecto, salvo casos plenamente justificados, que deberán contar con la aprobación del Comité Técnico.”
- “En virtud de que uno de los objetivos del Fideicomiso es promover la participación de Entidades del Sector Privado en la realización de los Proyectos de Infraestructura, la suma de los Apoyos que otorgue el Fideicomiso, adicionada a las aportaciones o subvenciones que le hubieren otorgado la banca de desarrollo, otros fideicomisos de fomento o cualquier Entidad del Sector Público, no deberá ser mayor al 66% del monto total de la inversión del Proyecto, al momento de la aportación. En caso de financiarse Proyectos de Infraestructura mediante Aportaciones, dicho porcentaje podrá contabilizarse una vez que inicie operaciones el Proyecto de Infraestructura”.

Con la finalidad de verificar el esquema de financiamiento de los proyectos de inversión el grupo auditor revisó las bases de datos “Anexo P52 PROYECTOS QUE RECIBIERON APOYOS DEL PROTRAM 2008-2023 VF” y “52 Proyectos PROTRAM_04abril24” proporcionadas por BANOBRAS.⁵⁹ El análisis se presenta a continuación:

59 Información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024.

**ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN CON APOYO NO RECUPERABLE OTORGADOS
MEDIANTE EL PROTRAM
(Miles de pesos y porcentaje)**

Nombre del proyecto	Año	COSTO DEL PROYECTO		APORTACION PROTRAM		INVERSIÓN PRIVADA		APORTACIÓN GOBIERNO LOCAL		OTRO		% financiamiento público ¹ (k)=(d)+(h-16.0)
		Con IVA (a)	Sin IVA (b)	Monto (c)	% (d)= (c/b)*100	Monto (e)	% (f)=(e/b)*100	Monto (g)	% (h)= (g/b)*100	Monto (i)	% (j)= (i/b)*100	
1. Corredor Toncal Brt Norte-Sur Chihuahua	2010	1,035,530.0	892,698.3	227,900.0	25.5	341,040.0	38.2	466,590.0	52.3	0.0	0.0	61.8
2. BRT Puebla-Chachapa-Tlaxcalancingo	2011	1,464,310.0	1,262,336.2	394,150.0	31.2	522,550.0	41.4	547,610.0	43.4	0.0	0.0	58.6
3. Corredor Línea Express 1 Mexicali	2011	669,600.0	582,260.9	215,000.0	36.9	228,200.0	39.2	226,400.0	38.9	0.0	0.0	59.8
4. Corredor BRT Monterrey Lincoln - Ruiz Cortines (Ecovia 1)	2011	1,740,000.0	1,500,000.0	610,000.0	40.7	671,640.0	44.8	458,360.0	30.6	0.0	0.0	55.2
5. BRT Acapulco Centro - Cd Renacimiento	2011	2,877,720.0	2,480,793.1	634,100.0	25.6	494,000.0	19.9	1,749,620.0	70.5	0.0	0.0	80.1
6. Transporte Masivo de la Cuenca Norte-Sur de la zona metropolitana de Puebla	2012	1,590,490.0	1,371,112.1	297,400.0	21.7	578,900.0	42.2	714,190.0	52.1	0.0	0.0	57.8
7. Corredor BRT Chimalhuacán - Nezahualcóyotl - Pantitlán	2012	1,785,588.0	1,539,300.0	265,600.0	17.3	1,069,752.0	69.5	450,236.0	29.2	0.0	0.0	30.5
8. Corredor 1 Puerta México-El Florido	2012	2,870,350.0	2,474,439.7	509,310.0	20.6	1,786,690.0	72.2	574,350.0	23.2	0.0	0.0	27.8
9. Tren Ligero GDL Ampliación L-1	2012	2,915,544.0	2,513,400.0	462,200.0	18.4	199,172.0	7.9	2,254,172.0	89.7	0.0	0.0	92.1
10. Corredor Tuzobús 1: Centro Téllez	2013	993,540.0	856,500.0	189,500.0	22.1	343,130.0	40.1	460,910.0	53.8	0.0	0.0	59.9
11. Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey	2013	9,056,400.0	7,807,241.4	2,417,400.0	31.0	986,000.0	12.6	3,153,000.0	40.4	2,500,000.0	32.0	55.3
12. Corredor Mexibús 4 Indios Verdes - Ecatepec - Héroes de Tecámac	2013	2,340,068.0	2,017,300.0	409,686.7	20.3	1,279,461.3	63.4	650,920.0	32.3	0.0	0.0	36.6
13. SIT Optibús de León 3ª y 4ª Etapa	2014	1,381,008.0	1,190,524.1	281,578.0	23.7	564,400.0	47.4	535,030.0	44.9	0.0	0.0	52.6
14. BRT Corredor Troncal La Laguna. Tramo Coahuila y Durango	2014	1,741,502.0	1,501,294.8	465,390.0	31.0	589,160.0	39.2	686,952.0	45.8	0	0	60.8
15. Corredores de Transporte Masivo en la Zona Metropolitana de San Luis Potosí	2015	640,100.0	551,810.3	166,600.0	30.2	224,400.0	40.7	249,100.0	45.1	0.0	0.0	59.3
16. BRT 1 Poniente de la Zona Metropolitana de Oaxaca	2015	1,316,300.0	1,134,741.4	211,881.3	18.7	489,118.7	43.1	615,300.0	54.2	0.0	0.0	56.9
17. Corredor de Transporte Línea 5 Metrobús Cd. de México (etapa 2)	2016	3,030,800.0	2,612,758.6	452,400.0	17.3	544,700.0	20.8	2,033,700.0	77.8	0.0	0.0	79.2
18. SIT Aguascalientes	2017	1,260,900.0	1,086,982.8	210,300.0	19.3	496,400.0	45.7	554,200.0	51.0	0.0	0.0	54.3
19. Proyecto de Transporte Corredor Ruta 3 Blvds. Valsequillo-Héroes del 5 de mayo de la Cuenca Norte- Sur de la Zona Metropolitana de Puebla*	2017	1,188,700.0	1,024,741.4	260,700.0	25.4	427,500.0	41.7	500,500.0	48.8	0.0	0.0	58.3
20. SIT Peribús	2019	3,774,700.0	3,254,051.7	773,000.0	23.8	1,737,000.0	53.4	1,264,700.0	38.9	0.0	0.0	46.6
21. Corredor Tecnológico	2019	1,946,700.0	1,678,189.7	386,000.0	23.0	949,300.0	56.6	611,400.0	36.4	0.0	0.0	43.4
22. Sistema Integrado de Transporte (SIT) de	2020	621,600.0	535,862.1	223,470.0	41.7	364,790.0	68.1	33,340.0	6.2	0.0	0.0	31.9

Nombre del proyecto	Año	COSTO DEL PROYECTO		APORTACION PROTRAM		INVERSIÓN PRIVADA		APORTACIÓN GOBIERNO LOCAL		OTRO		% financiamiento público ¹ (k)=(d)+(h-16.0)
		Con IVA (a)	Sin IVA (b)	Monto (c)	% (d)= (c/b)*100	Monto (e)	% (f)=(e/b)*100	Monto (g)	% (h)= (g/b)*100	Monto (i)	% (j)= (i/b)*100	
Zacatecas - Guadalupe, Platabús	-											
23. Sistema Integrado de Transporte de la zona metropolitana de Mérida - SIT Mérida	2020	1,460,740.0	1,261,330.0	310,980.0	24.7	704,710.0	55.9	445,050.0	35.3	0.0	0.0	43.9
24. Proyecto Etapa 2 SIT Mérida	2023											
25. Proyecto Ampliación Etapa 2 del SIT Mérida		2,927,149.0	2,523,100.0	663,038.40	26.3	1,208,510.6	47.9	1,055,600.0	41.8	0.0	0.0	52.1**
TOTAL		50,629,339.0	43,652,768.6	11,037,584.4	25.3	16,800,524.6	38.5	20,291,230.0	46.5	2,500,000.0	5.7	55.8

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información de las bases de datos “Anexo P52 PROYECTOS QUE RECIBIERON APOYOS DEL PROTRAM 2008-2023 VF” y “52 Proyectos PROTRAM_04abril24” proporcionadas por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024 y la base de datos “Auditoria 37_24 Proyectos PROTRAM_06-05-24 (ANEXO3)” proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/021/2024 del 10 de septiembre de 2024.

- * No se identificó en el Resultado de Otorgamiento de Apoyos.
- ** Información proporcionada en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, mediante oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.
- N.A. No Aplica
- 1 Es la suma del financiamiento del PROTRAM más los recursos destinados por el gobierno local, menos el IVA.

En el análisis de la estructura de financiamiento de los proyectos de inversión apoyados, se observó que, para el periodo 2010-2023, BANOBRAS registró que el costo total de los proyectos a ser apoyados fue de 50,629,339.0 miles de pesos, incluyendo el IVA; que mediante el PROTRAM aportaría 11,037,584.4 miles de pesos, el 25.3% del costo total de los proyectos, sin IVA; que la inversión local ascendería a 20,291,230.0 miles de pesos, el 46.5% del costo total sin IVA, y la privada a 16,800,524.6, el 38.5% del costo sin IVA.

Se observó que los esquemas de financiamiento se correspondieron con lo establecido en los Lineamientos del programa; no obstante, para el proyecto “Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey”, de 2013, se identificó que, adicional a las aportaciones del PROTRAM, el Gobierno Local y la iniciativa privada, se consideró dentro del esquema de financiamiento una figura denominada por BANOBRAS como “otro” el cual aportó el 32.0% (2,500,000.0 miles de pesos) del costo total del proyecto, sin que se especificara la fuente de dichos recursos.

En 3 proyectos⁶⁰ se observó que el porcentaje de financiamiento público fue mayor a 66.0%, porcentaje máximo señalado en la Regla 11 de las Reglas de Operación del FONADIN, y BANOBRAS sustentó, mediante las Fichas técnicas presentadas al Comité Técnico del FONADIN, que solicitaron la excepción de dicha Regla.

60 Los proyectos son: 1) BRT Acapulco Centro - Cd Renacimiento; 2) Tren Ligero GDL Ampliación L-1, y 3) Corredor de Transporte Línea 5 Metrobús Cd. de México (etapa 2).

En el caso del proyecto “Ampliación De la Etapa 2 del SIT Mérida”, correspondiente a 2023, BANOBRAS sustentó que éste y el “Etapa 2 del SIT Mérida” “son parte de un mismo proyecto”,⁶¹ por lo que el porcentaje de financiamiento público autorizado para ambos proyectos fue del 52.1% sin IVA, lo que lo que se correspondió con el porcentaje máximo de financiamiento público establecido en los Lineamientos del PROTRAM.

Respecto de los recursos destinados para los proyectos de inversión en infraestructura de transporte masivo, BANOBRAS proporcionó las bases de datos “Auditoria PROTRAM 22may24_P18”⁶² y “Auditoria PROTRAM 05JUN24”.⁶³ A continuación se presenta el análisis sobre el monto desembolsado para la realización de los proyectos de infraestructura:

MONTO DE RECURSOS DESEMBOLSADOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN APOYADOS POR EL PROTRAM
CON RECURSOS DEL FONADIN
(Miles de pesos y porcentaje)

Nombre del proyecto	Año de autorización (1)	Monto PROTRAM informado por BANOBRAS en cuanto a la estructura del esquema de financiamiento (2)	Monto del apoyo PROTRAM informado por BANOBRAS en cuanto a los recursos desembolsados (3)	Monto ejercido (4)	Monto ejercido en 2023 (5)	Monto por ejercer (6)	Porcentaje del monto ejercido % (7) = (4 / 3) x 100	Estatus
1. Corredor Toncal Brt Norte-Sur Chihuahua	2010	227,900.0	227,900.0	227,900.0	-	0.0	100.0	Concluido
2. BRT Puebla-Chachapa-Tlaxcalancingo	2011	394,150.0	394,150.0	394,150.0	-	0.0	100.0	Concluido
3. Corredor Línea Express 1 Mexicali	2011	215,000.0	215,000.0	227,565.2	-	0.0	105.8	Concluido
4. Corredor BRT Monterrey Lincoln - Ruiz Cortines (Ecovia 1)	2011	610,000.0	610,000.0	648,598.1	-	0.0	106.3	Concluido
5. BRT Acapulco Centro - Cd Renacimiento	2011	634,100.0	634,100.0	670,220.2	-	2.2	105.7	Concluido
6. Transporte Masivo de la Cuenca Norte-Sur de la zona metropolitana de Puebla	2012	297,400.0	297,400.0	308,363.6	-	0.0	103.7	Concluido
7. Corredor BRT Chimalhuacán - Nezahualcóyotl - Pantitlán ¹	2012	265,600.0	265,570.0	246,543.1	-	0.0	92.8	Concluido/ Se canceló el apoyo
8. Corredor 1 Puerta México-El Florido	2012	509,310.0	509,310.0	555,154.3	-	0.0	109.0	Concluido
9. Tren Ligero GDL Ampliación L-1	2012	462,200.0	400,000.0	463,089.1	-	0.0	115.8	Concluido
10. Corredor Tuzobús 1: Centro Téllez ¹	2013	189,500.0	189,490.0	189,490.0	-	0.0	100.0	Concluido
11. Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey	2013	2,417,400.0	2,417,400.0	2,696,475.6	102,010.0	26,584.1	111.5	Construcción/No es PROTRAM ²
12. Corredor Mexibús 4 Indios Verdes - Ecatepec - Héroes de Tecamac	2013	409,686.7	570,540.2	518,126.7	407,229.3	52,413.5	90.8	Vigente/ Operación ²
13. SIT Optibús de León 3ª y 4ª Etapa	2014	281,578.0	281,578.0	295,008.3	-	5,239.8	104.8	Concluido
14. BRT Corredor Troncal La Laguna. Tramo Coahuila y Durango	2014	465,390.0	465,390.0	392,615.5	-	1,996.0	84.4	Construcción
15. Corredores de Transporte Masivo en la Zona Metropolitana de San Luis Potosí	2015	166,600.0	166,600.0	56,456.9	-	0.0	33.9	Cancelado
16. BRT 1 Poniente de la Zona Metropolitana de Oaxaca	2015	211,881.3	211,881.3	211,881.3	-	0.0	100.0	Se canceló el remanente del apoyo/ Concluido/ Operación ²
17. Corredor de Transporte Línea 5 Metrobús Cd. de México (etapa 2)	2016	452,400.0	452,400.0	541,897.5	-	583.9	119.8	Concluido

61 Con base en la información remitida por BANOBRAS, mediante los oficios núms. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024 y GAEF/101400/017/2024, del 10 de junio de 2024; así como en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

62 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/011/2024 del 28 de mayo de 2024.

63 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024.

Nombre del proyecto	Año de autorización (1)	Monto PROTRAM informado por BANOBRAS en cuanto a la estructura del esquema de financiamiento (2)	Monto del apoyo PROTRAM informado por BANOBRAS en cuanto a los recursos desembolsados (3)	Monto ejercido (4)	Monto ejercido en 2023 (5)	Monto por ejercer (6)	Porcentaje del monto ejercido % (7) = (4 / 3) x 100	Estatus
18. SIT Aguascalientes	2017	210,300.0	210,300.0	220,036.4	-	0.0	104.6	Concluido
19. Proyecto de Transporte Corredor Ruta 3 Blvd. Valsequillo-Héroes del 5 de mayo de la Cuenca Norte- Sur de la Zona Metropolitana de Puebla*	2017	260,700.0	260,700.0	260,700.0	-	16,934.3	100.0	Concluido
20. SIT Peribús	2019	773,000.0	773,000.0	800,499.0	-	0.0	103.6	Concluido
21. Corredor Tecnológico	2019	386,000.0	386,000.0	381,135.6	-	41,588.6	98.7	Construcción
22. Sistema Integrado de Transporte (SIT) de Zacatecas - Guadalupe, Platabús	2020	223,470.0	223,470.0	125,236.6	-	98,233.4	56.0	Vigente/ Se canceló el remanente del apoyo/Construcción ²
23. Sistema Integrado de Transporte de la zona metropolitana de Mérida - SIT Mérida (Etapa 1)	2020	310,980.0	344,889.5	310,980.0	71,550.0	33,909.5	90.2	Vigente/Operación ²
24. Etapa 2 del Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida (SIT Mérida)	2022	385,000.0	401,780.4	209,564.5	209,564.5	192,216.0	52.2	Se canceló remanente del Apoyo/Vigente/Construcción ²
25. Ampliación de la Etapa 2 del "Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida (SIT Mérida)" (Ampliación del proyecto)	2023	278,038.4	278,038.4	0.0	-	278,038.4	0.0	En proceso de desembolso/Vigente e/ Construcción ²
TOTAL	N.A.	11,037,584.4	11,186,887.8	10,951,687.5	790,353.8	747,739.70	99.8	

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información de las bases de datos "52 Proyectos PROTRAM_04abril24", "Auditoría PROTRAM 22may24_P18" y "Auditoría PROTRAM 05JUN24", proporcionadas por BANOBRAS mediante los oficios núms. GAEF/101400/007/2024, GAEF/101400/011/2024 y GAEF/101400/017/2024 del 4 de abril, 28 de mayo y 10 de junio de 2024, respectivamente; "Anexo P52 PROYECTOS QUE RECIBIERON APOYOS DEL PROTRAM 2008-2023 VF" y "52 Proyectos PROTRAM_04abril24" proporcionadas por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/007/2024 del 4 de abril de 2024.

* No se identificó en el Resultado de Otorgamiento de Apoyos.

N.A. No Aplica

1 El monto se tomó de la base de datos "datos "Auditoría PROTRAM 22may24_P18" proporcionada mediante el oficio núm. GAEF/101400/011/2024 del 28 de mayo de 2024"; no obstante, también se reportó en la base de datos "Auditoría PROTRAM 05JUN24" con un monto diferente.

2 Retomado de la Nota Aclaratoria proporcionada por la Unidad de Banca de Inversión mediante correo electrónico el 26 de junio de 2024.

En el análisis de los registros de la base de datos se identificó lo siguiente:

- En el periodo, 2010-2023, BANOBRAS, ejerció 10,951,687.5 miles de pesos de recursos del FONADIN en los 25 proyectos de infraestructura, de los que 790,353.8 miles de pesos, se ejercieron en 2023.
- En los 25 proyectos apoyados por el PROTRAM en el periodo 2010-2023, se reportó una aportación total de 11,186,887.8 miles de pesos, superior en 149,303.4 miles de pesos, respecto de los 11,037,584.4 miles de pesos informados por BANOBRAS en lo referente al esquema de financiamiento. Al respecto, en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS sustentó que dichas diferencias correspondieron a incrementos y decrementos derivados de la actualización por el valor de las Unidades de Inversión (UDI), considerando el efecto de la inflación desde la fecha de autorización del apoyo hasta la última fecha de desembolso.

- Para 4 proyectos, BANOBRAS reportó montos pendientes por ejercer, aun cuando se informó un monto de recursos ejercido mayor al aprobado. Al respecto, en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS explicó las causas, entre las que se encuentran:
 - ☒ En cuanto al proyecto “BRT Acapulco Centro - Cd Renacimiento”, la DOTS aclaró los remanentes del apoyo se otorgaron para la construcción de vías alimentadores, en 2016, por lo que no existen recursos por disponer.
 - ☒ Respecto de los proyectos “SIT Optibús de León 3 y 4 Etapa” y “Corredor de Transporte Línea 5 Metrobús Cd. de México (etapa 2)”, la DOTS precisó que se solicitó la cancelación de los recursos remanentes de los apoyos por lo que no existen recursos por disponer.
- Sobre el proyecto “Corredor Mexibús 4 Indios Verdes - Ecatepec - Héroes de Tecámac”, a cargo de la UBI, dicha área no informó las causas por las que reportó montos pendientes por ejercer.
- Para 8 proyectos se reportó que no ejercieron el 100.0% de los recursos otorgados por el PROTRAM, 4 a cargo de la UBI y 4 a cargo de la DOTS, de los cuales, para 2 proyectos, el Banco precisó lo siguiente:
 - ☒ Respecto del proyecto “BRT Corredor Troncal La Laguna”, a cargo de la DOTS, dicha área precisó que “el FONADIN financió el Tramo 3 del Proyecto, mismo que se concluyó en su totalidad desde el 30 de junio de 2020 [...]”. Por lo que una vez que el promotor “confirmó que no existían estimaciones de obra pendientes de pago con participación del FONADIN, la Gerencia de Seguimiento a Proyectos de Agua, Medio Ambiente y Turismo del estado procedió a solicitar al Fiduciario, BANOBRAS, el reembolso de todas las cantidades que procedían a su favor, así como los intereses generados por la inversión de los recursos del apoyo. [...] Asimismo, con fecha 20 de noviembre de 2020, se solicitó a la Dirección de Finanzas Fiduciarias y a la Gerencia de Gestión y Administración de Recursos, de BANOBRAS, la cancelación del remanente [...]”.⁶⁴
 - ☒ En lo referente al proyecto “Corredores de Transporte Masivo en la Zona Metropolitana de San Luis Potosí”, a cargo de la DOTS, dicha área informó que no se registró un monto de recursos restantes por ejercer, debido a que el proyecto se canceló por incumplir la cláusula Décima Quinta inciso a, de su Convenio de Apoyo Financiero, referente a que no concluyó las obras de infraestructura del proyecto en un plazo de 30 meses, por lo que “De conformidad con la Cláusula Décima Quinta, segundo párrafo, del CAF, el Gobierno del Estado puede realizar

64 Información proporcionada por BANOBRAS mediante el oficio núm. GAEF/101400/021/2024 del 10 de septiembre de 2024.

el reembolso del monto del apoyo en un plazo no mayor a 3 años, contados a partir de la Notificación Inicial, es decir del 20 de mayo de 2022 al 21 de mayo de 2025”, por lo que el plazo del reembolso aún no ha llegado a su vencimiento para proceder legalmente sobre el reembolso de dichos recursos.

- ☒ Respecto de los 6 proyectos restantes (4 a cargo de la UBI y 2 a cargo de la DOTS), BANOBRAS no especificó las causas por las que no ejercieron el 100.0% de los recursos otorgados por el PROTRAM.
- En 2023, el proyecto “Ampliación de la Etapa 2 del Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida, SIT Mérida”, a cargo de la UBI, se encontró en proceso de desembolso ya que, de acuerdo con la normativa aplicable, no es posible otorgar el apoyo si aún no se ha firmado el Convenio de Apoyo Financiero, el cual se firmó hasta febrero de 2024.
- Sobre el estatus de los proyectos que se apoyaron, se identificaron inconsistencias en el registro de la información, ya que éste difiere dependiendo la base de datos que se consulte, como es el caso del proyecto “Corredor BRT Chimalhuacán - Nezahualcóyotl - Pantitlán”, a cargo de la DOTS, el cual, la UBI lo registró como cancelado, pero la DOTS como concluido. En el caso de los proyectos “BRT 1 Poniente de la Zona Metropolitana de Oaxaca”, “Sistema Integrado de Transporte (SIT) de Zacatecas - Guadalupe, Platabús” y “Etapa 2 del Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida (SIT Mérida)”, a cargo de la UBI, dicha Unidad los registró como vigentes, pero también con la cancelación del remanente.

Respecto del estatus de los proyectos que ejercieron recursos en 2023, se identificó que en la base de datos “Auditoría PROTRAM 05JUN24”,⁶⁵ BANOBRAS reportó que los proyectos SIT Mérida Etapa 1 y Corredor Mexibús 4 Indios Verdes - Ecatepec - Héroes de Tecámac, a cargo de la UBI, ejercieron recursos en 2023, aún y cuando en la Nota Aclaratoria⁶⁶ proporcionada por BANOBRAS, se señaló que dichos proyectos se encuentran en operación.

Sobre el proyecto Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, a cargo de la DOTS, también reportó que ejerció recursos en 2023; no obstante, en la citada nota aclaratoria, la UBI señaló que el proyecto no se realizó bajo el amparo del PROTRAM.

De lo anterior, se identifica la necesidad de que BANOBRAS establezca actividades de control en la UBI, con el fin de asegurar que la información que se genere respecto del estatus y recursos ejercidos en los proyectos del PROTRAM a su cargo, sea consistente, precisa, válida y verificable; mejorar la rendición de cuentas y la transparencia sobre los resultados del programa, así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.

⁶⁵ Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/017/2024 del 10 de junio de 2024.

⁶⁶ Nota Aclaratoria proporcionada por la Unidad de Banca de Inversión de BANOBRAS, mediante correo electrónico el 26 de junio de 2024.

Al respecto, en respuesta a la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, realizada el 11 de septiembre de 2024, BANOBRAS señaló que, “[...] como acción de mejora inmediata se depurarán las bases que se elaboran internamente, lo que posibilitará concentrar y sistematizar la información de los proyectos apoyados por el Programa de Apoyo al Transporte Masivo”,⁶⁷ y proporcionó la base de datos denominada “Anexo 5 – Base Unificada PROTRAM”, que contiene los registros de los estudios y proyectos apoyados por el PROTRAM en el periodo 2009-2023, en cuya revisión, se constató que ésta incluye la información siguiente: a) “nombre del proyecto”; b) “tipo de Apoyo”; c) “inversión total del proyecto con IVA”; d) “monto del apoyo FONADIN”; e) “inversión total”; f) “monto del proyecto con y sin IVA”; g) “esquema de financiamiento”; h) “monto del proyecto”; i) “monto ejercido por año”, y j) “monto por ejercer”; además, se constató que en dicha base de datos se sintetiza la información tanto de los proyectos a cargo de la DOTS, como de la UBI.

No obstante, respecto de los estatus de los proyectos, si bien en la citada base de datos se incluyó un campo denominado “Estatus proyectos a 2023”, no se registró la información correspondiente, por lo que no demostró de manera suficiente la implementación de acciones de mejora para contar con información que sea consistente, precisa, válida y verificable, por lo que persiste lo observado. La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. “3 Otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo” de este documento.

Conclusión

En el análisis integral de los resultados de BANOBRAS se identificó que, a 2023, mediante la operación del PROTRAM incentivo la inversión en proyectos de infraestructura de transporte masivo en cofinanciamiento con las Autoridades Locales y propiciando la participación de la inversión privada. No obstante, se observó que desde que el PROTRAM inició sus operaciones en 2009 y hasta 2023 (14 años de operación), no se otorgaron apoyos recuperables a entidades de la Administración Pública Federal ni a gobiernos estatales y municipales, para realizar estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo, lo que se considera ha limitado el impacto del programa como articulador y multiplicador de financiamiento público y privado. Lo anterior refuerza lo señalado en el resultado núm. 1 “Promoción del PROTRAM para nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo” de este documento, referente a la importancia de que BANOBRAS defina y establezca actividades de control para asegurar que se diseñen, formalicen e implementen los procedimientos para la promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables, y que actualice y perfeccione el diseño de los Lineamientos del programa, para especificar con claridad lo que significa el proceso de promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y la promoción de apoyos recuperables y no recuperables.

67 Información proporcionada por BANOBRAS, mediante el oficio núm. GAEF/101400/024/2024 del 27 de septiembre de 2024.

- **Apoyos No recuperables**

Se identificó que, en el periodo 2009-2023, BANOBRAS entregó apoyos no recuperables para 17 estudios y 25 proyectos de infraestructura de transporte masivo.

Estudios

En 2023, no se presentaron estudios para ser apoyados mediante el PROTRAM. Respecto de la estructura de financiamiento de los 17 estudios apoyados en el periodo 2011-2017, BANOBRAS registró que el costo total fue de 701,857.1 miles de pesos, considerando el IVA, y que mediante el PROTRAM aportaría 496,483.2 miles de pesos, el 82.1% del costo total de los estudios, sin considerar el IVA; los esquemas de financiamiento se correspondieron con lo establecido en los Lineamientos del programa.

Respecto de los recursos desembolsados para la elaboración de los estudios, se identificó que el monto de 479,602.9 miles de pesos correspondientes a las aportaciones del PROTRAM a los 17 estudios, difiere de los 496,483.2 miles de pesos informados por BANOBRAS en lo referente al esquema de financiamiento; sin que en la información se identificaran las causas. BANOBRAS registró que, en el periodo, 2011-2017, ejerció 417,805.1 miles de pesos de recursos del FONADIN en los 17 estudios.

Proyectos de inversión

En el análisis de la estructura de financiamiento de los proyectos de inversión apoyados, se observó que, para el periodo 2010-2023, BANOBRAS registró que el costo total de los 25 proyectos a ser apoyados fue de 50,629,339.0 miles de pesos, incluyendo el IVA; que mediante el PROTRAM aportaría 11,037,584.4 miles de pesos, el 25.3% del costo total de los proyectos, sin IVA; que la inversión local ascendería a 20,291,230.0 miles de pesos, el 46.5% del costo total sin IVA, y la privada a 16,800,524.6, el 38.5% del costo sin IVA.

Los esquemas de financiamiento se correspondieron con lo establecido en los Lineamientos del programa; no obstante, para el proyecto “Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey”, de 2013, se identificó que, adicional a las aportaciones del PROTRAM, el Gobierno Local y la iniciativa privada, se consideró dentro del esquema de financiamiento una figura denominada por BANOBRAS como “otro” el cual aportó el 32.0% (2,500,000.0 miles de pesos) del costo total del proyecto; sin que se especificara la fuente de dichos recursos.

En 3 proyectos⁶⁸ se observó que el porcentaje de financiamiento público fue mayor a 66.0%, porcentaje máximo señalado en la Regla 11 de las Reglas de Operación del FONADIN, y BANOBRAS sustentó, mediante las Fichas técnicas presentadas al Comité Técnico del FONADIN, que solicitaron la excepción de dicha Regla.

68 Los proyectos son: 1) BRT Acapulco Centro - Cd Renacimiento; 2) Tren Ligero GDL Ampliación L-1; 3) Corredor de Transporte Línea 5 Metrobús Cd. de México (etapa 2)

En el caso del proyecto “Ampliación De la Etapa 2 del SIT Mérida”, correspondiente a 2023, BANOBRAS señaló que dicho proyecto y el de “Etapa 2 del SIT Mérida” deben considerarse como parte de uno mismo, y sustentó que el porcentaje de financiamiento público autorizado para ambos proyectos fue del 52.1% sin IVA, lo que lo que se correspondió con el porcentaje máximo de financiamiento público establecido en los Lineamientos de Operación del PROTRAM.

Respecto de los recursos desembolsados para proyectos de inversión, se identificó que, en el periodo 2011-2023, BANOBRAS, ejerció 10,951,687.5 miles de pesos de recursos del FONADIN en los 25 proyectos de infraestructura, de los que 790,353.8 miles de pesos, se ejercieron en 2023.

En los 25 proyectos apoyados por el PROTRAM en el periodo 2010-2023, se reportó una aportación total de 11,186,887.8 miles de pesos, monto superior en 149,303.4 miles de pesos, respecto de los 11,037,584.4 miles de pesos informados por BANOBRAS en lo referente al esquema de financiamiento. Al respecto, BANOBRAS aclaró que dichas diferencias correspondieron a incrementos y decrementos derivados de la actualización por el valor de las Unidades de Inversión (UDI), considerando el efecto de la inflación desde la fecha de autorización del apoyo hasta la última fecha de desembolso.

En relación con la confiabilidad de la información de los apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo, respecto del número de proyectos de infraestructura de transporte masivo apoyados por el PROTRAM, en el periodo 2009-2023, así como su estatus a 2023, la información proporcionada por la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento (DOTS) fue consistente en el número de proyectos y estatus; mientras que la información remitida por la UBI no fue consistente en el número de proyectos ni en su estatus, lo que evidencia deficiencias de control para generar información relevante, de calidad, correcta, actualizada, válida y verificable, respecto de los proyectos apoyados. De lo anterior, se identifica la necesidad de que BANOBRAS establezca actividades de control en la UBI, con el fin de asegurar que la información que se genere respecto del estatus y recursos ejercidos en los proyectos del PROTRAM a su cargo, sea consistente, precisa, válida y verificable; mejorar la rendición de cuentas y la transparencia sobre los resultados del programa, así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción. La recomendación correspondiente se encuentra consignada en el resultado núm. “3 Otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo” de este documento.

Consecuencias Sociales

El Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, a cargo de BANOBRAS, fue creado en 2008 con el propósito de auxiliar en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica.

El Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM), como instrumento del FONADIN, tiene como uno de los objetivos “otorgar apoyos para realizar proyectos de infraestructura de transporte masivo con alta rentabilidad social en sus diversas modalidades, que sean consistentes con Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, en cofinanciamiento con las Autoridades Locales y propiciando la participación de la inversión privada”, y se precisa que los proyectos de infraestructura de transporte masivo susceptibles de recibir apoyos de BANOBRAS, mediante el PROTRAM, son los destinados a resolver el problema de movilidad sustentable en las Ciudades Grandes, cuya población sea superior a los 500 mil habitantes.

En este contexto, la revisión demostró que, si bien BANOBRAS, a 2023, reportó el ejercicio de apoyos no recuperables para 17 estudios por un monto de 417,805.1 miles de pesos y 25 proyectos de infraestructura de transporte masivo por un monto de 10,951,687.5 miles de pesos, presentó retos relacionados con la falta de una estrategia formalizada y efectiva para la promoción de nuevos apoyos y de apoyos recuperables; la desactualización del marco normativo que regula el ciclo de gestión de los proyectos; falta de seguimiento de los proyectos en operación para conocer sus resultados en cuanto a la atención de las problemáticas detectadas en materia de movilidad urbana; falta de mecanismos control en la información del número de proyectos y estatus, y el monto ejercido anualmente.

Lo anterior, incidió en que BANOBRAS no recabara información de los beneficios de los proyectos en la atención de la problemática que justificó haberlos apoyado.

Se considera importante que BANOBRAS actualice el diseño de los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo y de las Reglas de Operación del FONADIN, normativa aplicable a la operación del PROTRAM.

Las deficiencias y áreas de oportunidad identificadas en el desempeño de BANOBRAS, en cuanto a la operación del PROTRAM y la gestión de los proyectos, en los procesos de promoción, asistencia técnica, seguimiento y evaluación, muestran que a 14 años de experiencia, en el que ha operado en un esquema centrado en el otorgamiento de apoyos no recuperables, es necesario fortalecer la gestión para optimizar los recursos del FONADIN y lograr un mayor impacto y beneficios en el desarrollo de sistemas integrados de transporte, y beneficiar a la población.

El otorgar un mayor número de apoyos para proyectos de transporte masivo, posibilitaría que el programa contribuya a que se generen alternativas de transporte público eficientes y accesibles; a disminuir el tráfico vehicular, y las pérdidas económicas que genera. Asimismo, contribuiría a disminuir los tiempos de traslado de los ciudadanos, los cuales afectan su productividad y calidad de vida.

En materia ambiental, incidiría en disminuir las emisiones contaminantes, ya que un menor uso del transporte privado, y aumentar la eficiencia del transporte público, contribuye a la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y contaminantes atmosféricos.

Fortalecer el desempeño del PROTRAM, propiciaría una mayor inversión privada en el sector transporte, al constituirse como una opción de financiamiento con capacidad de innovación; así como lograr un rol más proactivo de BANOBRAS que, como banca de desarrollo, tiene un papel fundamental en el crecimiento económico y el desarrollo social del país, ya que, a diferencia de los bancos comerciales, tiene como objetivo principal impulsar proyectos de largo plazo que promuevan el bienestar de la población y el desarrollo sostenible.

Buen Gobierno

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

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 3 restantes generaron:

3 Recomendaciones al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el 31 de octubre de 2024, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el desempeño del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en la operación del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo en cuanto al cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En 2008, se creó el Fideicomiso núm. 1936, denominado “Fondo Nacional de Infraestructura” (FONADIN), constituido en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

(BANOBRAS), Sociedad Nacional de Crédito (S.N.C.), en su carácter de institución fiduciaria, con objeto de actuar como un vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, principalmente en las áreas o sectores de comunicaciones, transportes, agua, medio ambiente, energía, turismo y otras áreas estratégicas y prioritarias para auxiliar en la planeación, fomento, apoyos, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica.⁶⁹

Ese mismo año se creó el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM), como instrumento del FONADIN para apoyar el financiamiento de proyectos de inversión en transporte urbano masivo, que permita impulsar el fortalecimiento institucional en materia de planeación, regulación y administración de los sistemas de transporte público urbano,⁷⁰ que permita resolver el problema de la movilidad que prevalece en “Ciudades Grandes”.

En los “Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo” se señala que “el FONDO actuará como un vehículo de coordinación con las Autoridades locales y dependencias federales, que coadyuve a desarrollar sistemas de transporte público urbano y suburbano eficientes, seguros, cómodos, confiables y accesibles a la mayoría de la población, mediante la instrumentación del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo”. Asimismo, se precisa que el PROTRAM persigue los objetivos siguientes: “Otorgar Apoyos para realizar Proyectos de Infraestructura de Transporte Masivo con alta Rentabilidad Social, en sus diversas modalidades, que sean consistentes con Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable, en cofinanciamiento con las Autoridades Locales y propiciando la participación de la inversión privada” y “Promover el fortalecimiento institucional de las Autoridades Locales en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano”.

En el apartado “2. Contexto urbano y regional” de los Lineamientos del PROTRAM, se señala que los proyectos de infraestructura susceptibles de recibir apoyos del fondo serán los destinados a resolver el problema de movilidad sustentable, en las ciudades grandes⁷¹ o medianas, zonas metropolitanas o conurbaciones.

69 Reglas de Operación del Fideicomiso núm. 1936, Fondo Nacional de Infraestructura, Título Primero “Disposiciones Generales”, Capítulo II “De las definiciones de las reglas de operación”, regla 5, aprobadas por el Comité Técnico del FONADIN, mediante el Acuerdo CT/1ª ORD/12/MAYO-2008/III y modificadas por última vez en la Segunda Sesión Extraordinaria de 2021, del 23 de abril del mismo año.

70 Ficha “Programa Federal de Apoyo al Transporte Masivo”. [consultado el 15 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/505295/13_Programa_de_Apoyo_Federal_al_Transporte_Masivo.pdf

71 Conforme lo establecido en los Lineamientos del PROTRAM, Título Segundo “Descripción del programa”, Capítulo II “De los proyectos de infraestructura de transporte masivo susceptibles de apoyo”, numeral 2 “Contexto urbano y regional”, párrafo primero, el término “Ciudades grandes” agrupa, para fines del programa: ciudades grandes o medianas, zonas metropolitanas o conurbaciones, con al menos 500,000 habitantes fijos y flotantes, así como ciudades fronterizas o turísticas.

En este contexto, la presente auditoría se estructuró en congruencia con el ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura de transporte masivo, apoyados por el PROTRAM, establecido en los “Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo”⁷² y en las “Reglas de Operación del Fideicomiso No. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura”⁷³, vigentes para la operación del programa en 2023. Dicho ciclo se integra por los procesos de promoción realizada por BANOBRAS para dar a conocer los tipos de apoyo otorgados por el programa; identificación de los proyectos elegibles; la evaluación y autorización para el otorgamiento de apoyos; asistencia técnica proporcionada a las Autoridades Locales, y el seguimiento físico-financiero de los proyectos de infraestructura de transporte masivo.

Los trabajos de auditoría permitieron emitir un pronunciamiento respecto de la promoción, identificación y otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo; la asistencia técnica brindada por BANOBRAS a las de las autoridades locales en materia de movilidad urbana sustentable; así como del cumplimiento de los objetivos del PROTRAM relacionados con el desarrollo de sistema de transporte público masivo y el fortalecimiento institucional de las autoridades locales, y la inversión en proyectos de infraestructura de transporte masivo.

Los resultados de la fiscalización fueron los siguientes:

- **Promoción de nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables**

BANOBRAS, en 2023, por medio de la Unidad de Banca de Inversión, realizó acciones para promover el PROTRAM; no obstante, en el diseño de los Lineamientos del PROTRAM no estableció lo que significa la promoción de nuevos proyectos de infraestructura, ni de apoyos recuperables y no recuperables; tampoco en qué consiste dicha actividad, su propósito, los criterios para llevarla a cabo, ni la coordinación con las autoridades locales y dependencias federales para ejecutar la promoción. Además, no dispuso de un procedimiento integrado y formalizado para llevar a cabo la promoción de nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo que pudieran ser identificables para recibir apoyos del PROTRAM, ni para la promoción de los apoyos recuperables y no recuperables que otorga el programa.

Respecto de la coordinación con las autoridades locales y dependencias federales para fortalecer la promoción de nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo y para, de manera proactiva, incidir en incrementar el número de solicitudes de proyectos que pudieran formar parte del inventario y ser elegibles para recibir apoyos del PROTRAM, no la sustentó.

72 Aprobados por el Comité Técnico del FONADIN, en su Segunda Sesión Extraordinaria de 2008, celebrada el 17 de diciembre de 2008

73 Aprobadas por el Comité Técnico del FONADIN, mediante el Acuerdo CT/1ª ORD/12-MAYO-2008/III y modificadas por última vez en la Segunda Sesión Extraordinaria de 2021, del 23 de abril del mismo año.

En lo referente a incidencia de la promoción en la integración de un inventario de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles y en el otorgamiento de apoyos recuperables y no recuperables, en 2023, se presentaron 4 solicitudes para que sus proyectos de infraestructura sean integrados en el inventario del PROTRAM; sin embargo, en dichas entidades no se realizaron actividades de promoción, en ese año, y en los Estados en donde BANOBRAS sí participó en foros y talleres, no se presentaron solicitudes de apoyo del PROTRAM. Además, las 4 solicitudes correspondieron a apoyos no recuperables, lo que muestra la necesidad de definir e implementar actividades de promoción que incida en la posibilidad de otorgar apoyos recuperables. La operación del PROTRAM también considera otorgar apoyos recuperables, los cuales generan ingresos para BANOBRAS, lo que le posibilita continuar operando y otorgar más apoyos en el futuro.

De lo anterior, se identifica cómo áreas de oportunidad que BANOBRAS actualice y perfeccione el diseño de los Lineamientos del PROTRAM, para especificar con claridad lo que significa el proceso de promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y la promoción de apoyos recuperables y no recuperables; así como la coordinación con las autoridades locales y dependencias federales para la promoción. Además, que defina y establezca actividades de control para asegurar que se diseñen, formalicen e implementen procedimientos para la promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables que otorga el programa, con el fin de incentivar a los promotores de los proyectos para solicitar apoyos recuperables, de manera que se fortalezca la sostenibilidad y alcances del FONADIN.

- **Identificación de proyectos de infraestructura de transporte masivo elegibles para el otorgamiento de apoyos del PROTRAM**

En cuanto a la presentación de propuestas de proyectos que se solicita se identifiquen como elegibles para recibir apoyo del PROTRAM, BANOBRAS informó que, en el periodo 2009-2023, los promotores presentaron 87 propuestas para que fueran identificadas por el Grupo de Trabajo Consultivo (GTC), como proyectos y estudios susceptibles de recibir apoyos del PROTRAM, el 94.3% (82) correspondió a Apoyos No Recuperables y el 5.7% (5) a Apoyos Recuperables; el 32.2% (28) a estudios; el 66.6% (58) a proyectos de inversión, y el 1.1% (1) a estudios y proyectos de inversión.

De las 87 propuestas, 4 (4.6%) se presentaron en 2023; sin embargo, no acreditó contar con las solicitudes para 2 proyectos: “Sistema Integrado de Transporte Público, Morelia” y “Sistema Integrado de Transporte Público, Agua Caliente Tijuana”. En el caso de la solicitud para el proyecto de la “Línea 4 en Puebla”, se identificó que se presentó dos meses después de la sesión del GTC en la que se abordó la propuesta del proyecto. De lo anterior, BANOBRAS no sustentó que el GTC recibió, en todos los casos, las propuestas de proyectos junto con las solicitudes y, por tanto, no acreditó que el proceso de evaluación del GTC sobre la viabilidad técnica, social y económica de los proyectos se efectuó conforme a la normativa aplicable, lo que incide en la certeza y confiabilidad del proceso de presentación de las propuestas de proyectos y de su evaluación para considerar si pueden ser identificados como elegibles para recibir apoyos del PROTRAM. Se considera necesario que

BANOBRAS establezca actividades de control, enfocadas en asegurar que el GTC cuente de manera oportuna con las solicitudes y sus anexos, para que el proceso de evaluación, en la fase de identificación, se realice conforme a lo establecido en los Lineamientos del programa.

Además, se identificó que el diseño de los Lineamientos del PROTRAM no establece los plazos para llevar a cabo el proceso de evaluación de los proyectos, a partir de que se presentan las solicitudes para ser identificados como elegibles por parte del GTC, de lo que se identifica un área de oportunidad.

Respecto de la evaluación de los proyectos que se solicitan sean identificados como elegibles por parte del GTC, para el periodo 2009-2023, BANOBRAS informó que el GTC revisó las 87 propuestas, de las cuales identificó a 75 (86.2%) como elegibles para recibir apoyos del PROTRAM y a 12 como no elegibles (13.8%); de las 75 identificadas como elegibles, 26 (34.7%) correspondieron a estudios y 48 (64.0%) a proyectos de inversión y 1 (1.3%) a estudios y proyectos de inversión. Respecto de las 4 propuestas presentadas, en 2023, identificó a 2 como elegibles. Además, sustentó que el GTC emitió recomendaciones sobre dichos proyectos; no obstante, no estableció actividades de control para el seguimiento de su atención por parte de los promotores. Por lo anterior, se considera necesario que BANOBRAS establezca actividades de control para dar seguimiento a la atención, por parte de los promotores de los proyectos, de las recomendaciones emitidas por el GTC, con el fin de asegurar que, mediante su atención, se optimicen los proyectos susceptibles de ser identificados como elegibles, y prevenir y administrar riesgos.

Respecto de la integración de la cartera de proyectos elegibles para recibir apoyos del PROTRAM, BANOBRAS acreditó que integró la cartera de proyectos para recibir apoyos del PROTRAM, la cual, en 2023, se integró de 87 proyectos, de los que 27 (31.0%) corresponden a estudios, 59 (67.8%) a proyectos de inversión y 1 (1.1%) a estudio y proyecto de inversión.

En la suscripción del Convenio Marco de Adhesión del Proyecto del Programa, BANOBRAS informó que el Comité Técnico del FONADIN en su Primera Sesión Ordinaria de 2011, aprobó la modificación de los Lineamientos del PROTRAM, con el objeto de eliminar el requisito de suscribir un Convenio Marco de Adhesión. No obstante, se identificó que los Lineamientos del PROTRAM no fueron actualizados para considerar dicha modificación, lo que constituye un área de mejora.

- **Otorgamiento de apoyos para estudios y para proyectos de infraestructura de transporte masivo**

Apoyos para estudios

En cuanto a la presentación ante las instancias de decisión del FONADIN, de las 26 propuestas de estudios identificadas como elegibles, en el periodo 2009-2023, se identificó que 23 (88.5%) fueron presentados a las instancias de decisión del FONADIN, 19 (82.6%) se presentaron al Subcomité de Evaluación y Financiamiento (SEF) y 4 (17.4%) al Comité

Técnico (CT). Al respecto, se identificó que en el diseño de los Lineamientos del PROTRAM, vigentes en 2023, no se encontraron definidos los criterios bajo los cuales se determina a que instancia se deben presentar; lo que representa un área de mejora en el diseño de los citados Lineamientos.

En relación con la evaluación-autorización de las propuestas de estudios presentadas, en los Lineamientos del PROTRAM, vigentes en 2023, no se establece de manera específica el procedimiento de evaluación de los estudios, que deben seguir las instancias de decisión a efecto de determinar la autorización, previo al otorgamiento de los apoyos, ya que no se señalan las actividades, los documentos que deben ser evaluados, ni cómo se documenta el proceso. Lo anterior, evidencia un área de oportunidad para BANOBRAS, en términos de actualizar y fortalecer el diseño normativo que regula la operación del programa, para especificar el procedimiento de evaluación de los estudios, que debe seguir la instancia de decisión a efecto de determinar la autorización, con el fin de dotar de claridad al proceso y establecer cómo quedará documentado.

Respecto de la formalización de las propuestas de estudios, BANOBRAS informó que, en 2023, no se formalizó ningún estudio.

Apoyos para proyectos de infraestructura

En cuanto a la presentación ante las instancias de decisión del FONADIN, de las 48 propuestas identificadas como elegibles, en el periodo 2009-2023, se observó que 30 (62.5%) fueron presentadas a las instancias de decisión del FONADIN, una de las cuales fue presentada en 2023. De los 30 proyectos de inversión 28 (93.3%) se presentaron ante el Comité Técnico del FONADIN y 2 (6.7%) al Subcomité de Evaluación y Financiamiento, sin que en las Reglas de Operación del FONADIN, en los Lineamientos del PROTRAM, ni en la información proporcionada por BANOBRAS se encontraran definidos los criterios bajo los cuales se determinara a cuál de las dos instancias debieron presentarse, ni la forma en la que debía quedar documentada su presentación, lo que evidencia la necesidad de actualizar y fortalecer el diseño normativo que regula la operación del PROTRAM.

En lo relacionado con la evaluación-autorización de las propuestas de proyectos presentadas, por parte del Comité Técnico del FONDO y del Subcomité de Evaluación y Financiamiento, se encontró que las actividades realizadas por las instancias no constituyen una evaluación sino una verificación documental y de cumplimiento de las condiciones de elegibilidad. Lo anterior, evidencia un área de oportunidad para BANOBRAS, en cuanto a actualizar y fortalecer el diseño normativo que regula la operación del PROTRAM, vigente en 2023, en términos de especificar los criterios con base en los que el Comité Técnico y el Subcomité de Evaluación y Financiamiento del FONADIN deben realizar la evaluación para la autorización de cada uno de los proyectos, conforme a las Reglas de Operación y la manera en que quedará documentado.

Respecto de la formalización de las propuestas de proyectos de inversión, BANOBRAS informó que de los 30 proyectos presentados a las instancias de decisión del FONADIN en el periodo 2009-2020, en el 86.7% (26) se firmó el CAF.

En relación con la confiabilidad de la información de los apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo, respecto del número de proyectos de infraestructura de transporte masivo apoyados por el PROTRAM, en el periodo 2009-2023, así como su estatus a 2023, la información proporcionada por la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento (DOTS) fue consistente en el número de proyectos y estatus; mientras que la información remitida por la UBI no fue consistente en el número de proyectos ni en su estatus, lo que evidencia deficiencias de control para generar información relevante, de calidad, correcta, actualizada, válida y verificable respecto de los proyectos apoyados por el programa. De lo anterior, se identifica la necesidad de que BANOBRAS establezca actividades de control en la UBI, con el fin de asegurar que la información que se genere respecto de los proyectos apoyados por el PROTRAM sea consistente, precisa, válida y verificable.

- **Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de las Autoridades Locales en materia de movilidad urbana sustentable**

A 2023, BANOBRAS no contó con procedimientos ni controles para documentar la asistencia técnica proporcionada a los promotores en las distintas etapas del ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura de transporte masivo (identificación, preparación, evaluación y autorización, implementación y seguimiento) apoyados mediante el PROTRAM, ni para valorar la incidencia y contribución de la asistencia técnica en el mejoramiento de los proyectos de infraestructura de transporte urbano y suburbano apoyados por el programa, y en el fortalecimiento institucional de las autoridades locales promotores de los proyectos, en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano, lo que limitó evaluar el cumplimiento del objetivo del PROTRAM referente a “Promover el fortalecimiento institucional de las Autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano”.

- **Seguimiento de los proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo**

El proceso de “seguimiento de los estudios y proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo” corresponde a la etapa siguiente del “Otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo”. En el caso de los estudios el seguimiento a su desarrollo está a cargo de los Promotores, es decir los gobiernos locales y municipales y las entidades y organismos públicos, y la Unidad de Banca de Inversión es la responsable de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Convenios de Apoyo Financiero (CAF). Para los proyectos de inversión, corresponde a los promotores reportar los avances y conclusión de la ejecución mediante los informes de rendición de cuentas, los cuales son remitidos al FONADIN y a la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento para realizar la verificación del cumplimiento de lo establecido en los CAF.

En lo referente al seguimiento del avance y conclusión de estudios, en el periodo de 2009-2023, se apoyó la elaboración de 12 estudios de proyectos de infraestructura de transporte masivo mediante el PROTRAM y, en 2023, no se autorizó ningún apoyo para estudios. En cuanto al seguimiento del avance y conclusión de proyectos de inversión, en 2023, se encontraron en construcción 5 proyectos de infraestructura, de los cuales sustentó el 100.0% de los informes de rendición de cuentas de la totalidad de proyectos, y dispuso de la información de los avances físicos y financieros de 4 proyectos de ellos, por lo que llevó a cabo el seguimiento para verificar el cumplimiento del uso de los recursos públicos otorgados y el cumplimiento de los plazos determinados en los Convenios de Apoyo Financiero.

En cuanto al establecimiento del sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos, no sustentó que el GTC apoyó y opinó sobre los informes de avance de la supervisión de la ejecución de los proyectos, ni que estableció un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas de los proyectos apoyados por el programa. Se considera necesario que BANOBRAS desarrolle y establezca un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM con recursos públicos, que le posibilite contar, de manera sistematizada, con información del avance de los proyectos; asegurar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, conforme a lo establecido en los convenios; identificar desviaciones respecto de los programas de ejecución y tomar medidas correctivas de manera oportuna; reducir el riesgo de sobrecostos y retrasos; mantener el proyecto dentro de los límites establecidos de tiempo y costo; identificar áreas de mejora, y aumentar las probabilidades de éxito de los proyectos.

- **Desarrollo de sistemas de transporte público urbano y suburbano**

En cuanto a los proyectos de infraestructura de transporte masivo en operación, BANOBRAS informó que, en 2023, se encontraron en operación 19 proyectos apoyados mediante el PROTRAM, de los que 6 se ubicaron dentro de los 2 primeros años posteriores al “Aviso de Inicio de Operaciones del Proyecto”, y de los que únicamente dispuso del citado aviso de 3 proyectos, lo que limitó verificar el año en que iniciaron su operación.

En relación con la incidencia de los proyectos en la atención de la problemática de movilidad urbana, no sustentó que contó con información de la operación de los proyectos que posibilitara valorar su eficacia, calidad y contribución a resolver o a minimizar el problema de movilidad sustentable, en las ciudades grandes o medianas, zonas metropolitanas o conurbaciones; así como su impacto en el desarrollo regional.

En lo referente al seguimiento a los indicadores de demanda, BANOBRAS informó que “el CAF no prevé dar seguimiento a los resultados de los proyectos vs la demanda estimada en los análisis costo-beneficio”; no obstante, en los CAF suscritos entre BANOBRAS y los promotores de los proyectos se establece que las partes convienen en que, para dar seguimiento al Componente de Transporte del Proyecto, se obliga a rendir informes trimestrales por escrito al FONADIN, después del “Aviso de Inicio de Operaciones”, que

incluya información referente al aforo de pasajeros y la calidad del servicio del proyecto. Se considera que dar seguimiento a los indicadores de demanda y compararlos con los determinados en los ACB de los proyectos, le posibilitaría a BANOBRAS verificar la precisión de los cálculos e identificar si existen sobreestimaciones, con la finalidad de fortalecer el proceso de evaluación de los proyectos, así como determinar el impacto de los proyectos de infraestructura de transporte masivo apoyados por el programa, en la atención de la población objetivo (pasajeros) y la calidad del servicio logrado mediante la realización del proyecto.

De lo anterior, se identifica la necesidad de que BANOBRAS defina e implemente mecanismos que le permitan recabar información de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM y que se encuentran en operación, para conocer el efecto y beneficios de los recursos otorgados mediante apoyos no recuperables.

- **Inversión en proyectos de infraestructura de transporte masivo**

En lo referente a la estructura de la inversión en estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo:

En 2023, BANOBRAS no autorizó apoyos recuperables. Se considera que el hecho de que BANOBRAS, mediante el PROTRAM, desde que inició sus operaciones en 2009 y hasta 2023 (14 años de operación), no hubiera otorgado apoyos recuperables a entidades de la Administración Pública Federal ni a gobiernos estatales y municipales, para realizar estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo, ha limitado el impacto del programa como articulador y multiplicador de financiamiento público y privado.

En lo referente a apoyos no recuperables para estudios, en el periodo 2011-2017, BANOBRAS registró que el costo total de los 17 estudios a ser apoyados fue de 701,857.1 miles de pesos, considerando el IVA, y mediante el PROTRAM aportaría 496,483.2 miles de pesos, el 82.1% del costo total de los estudios, sin considerar el IVA. Respecto de los recursos desembolsados para la elaboración de los estudios, se identificó que el monto de 479,602.9 miles de pesos correspondientes a las aportaciones del PROTRAM a los 17 estudios, difiere de los 496,483.2 miles de pesos informados por BANOBRAS en lo referente al esquema de financiamiento. En 2023, no se presentaron estudios para ser apoyados.

En cuanto a los apoyos no recuperables para proyectos de inversión, para el periodo 2010-2023, BANOBRAS registró que el costo total de los 25 proyectos a ser apoyados fue de 50,629,339.0 miles de pesos, incluyendo el IVA; que mediante el PROTRAM aportaría 11,037,584.4 miles de pesos, el 25.3% del costo total de los proyectos, sin IVA, incluido el del proyecto “Ampliación De la Etapa 2 del SIT Mérida”, correspondiente a 2023, para el que se determinó una aportación del PROTRAM de 278,038.4 miles de pesos. De los 25 proyectos, en 3 el porcentaje de financiamiento público fue mayor a 66.0%, porcentaje máximo señalado en la Regla 11 de las Reglas de Operación del FONADIN, para los cuales se sustentó que se solicitó la excepción de la Regla.

Asimismo, se identificó que, el proyecto “Ampliación de la Etapa 2 del Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Mérida, SIT Mérida” con monto autorizado en 2023, se encontró en proceso de desembolso ya que, de acuerdo con la normativa aplicable, no es posible otorgar el apoyo si aún no se ha firmado el Convenio de Apoyo Financiero, el cual se firmó hasta febrero de 2024.

Opinión del grupo auditor

En opinión del grupo auditor, a 2023, BANOBRAS, mediante el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM) otorgó apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo, con el fin de contribuir al fortalecimiento institucional de las autoridades locales promotores de los proyectos, en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, metropolitano y suburbano, y desarrollar sistemas de transporte público urbano, suburbano; con lo que incentivó la inversión en proyectos de infraestructura de transporte masivo en cofinanciamiento con las Autoridades Locales y propició la participación de la inversión privada

No obstante, se observó que desde que el PROTRAM inició sus operaciones en 2009 y hasta 2023 (14 años de operación), no se otorgaron apoyos recuperables a entidades de la Administración Pública Federal ni a gobiernos estatales y municipales, para realizar estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo, lo que se considera ha limitado el impacto del programa como articulador y multiplicador de financiamiento público y privado.

Asimismo, se identificaron deficiencias y áreas de oportunidad en el ciclo de gestión de los proyectos, referentes a la necesidad de implementar actividades de promoción para incentivar a los promotores de los proyectos para solicitar apoyos recuperables, de manera que se fortalezca la sostenibilidad del FONADIN, y potenciar el impacto y beneficios del programa; fortalecer el proceso de evaluación de las propuestas de proyectos para determinar su posible viabilidad técnica, social y financiera, para ser identificados como elegibles para recibir apoyos del PROTRAM; dar seguimiento a la atención, por parte de los promotores de los proyectos, de las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo Consultivo, con el fin de asegurar que, mediante su atención, se optimicen los proyectos susceptibles de ser identificados como elegibles; establecer controles para asegurar la confiabilidad y consistencia de la información sobre la gestión de los proyectos en sus diferentes fases, con el fin de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia sobre los resultados del programa, y perfeccionar el diseño de los Lineamientos del PROTRAM para dotarlos de mayor precisión y claridad sobre las diferentes fases de la gestión de los proyectos.

Además, documentar la asistencia técnica proporcionada a los promotores en las distintas etapas del ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura de transporte masivo, y valorar su incidencia en el fortalecimiento institucional de las autoridades locales promotores de los proyectos; establecer un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM con

recursos públicos, e implementar mecanismos para recabar información para conocer el efecto y beneficios de los recursos otorgados, en términos de evaluar si los proyectos apoyados coadyuvaron a desarrollar sistemas de transporte público urbano, suburbano eficientes, seguros, cómodos, confiables y accesibles; si contribuyeron a solucionar la problemática de movilidad urbana que justificó el haberlos apoyado con recursos del programa, y si lograron los valores de los indicadores de demanda (viajes totales) que inciden en la rentabilidad social y financiera de los proyectos.

Se considera que la atención de las áreas de oportunidad posibilitará a BANOBRAS fortalecer su desempeño en la gestión del PROTRAM y de los proyectos apoyados; documentar la trazabilidad de los procesos que acredite su ejecución conforme a las disposiciones administrativas y regulatorias que le sean aplicables; fortalecer los procesos de promoción, identificación, evaluación y seguimiento; prevenir y administrar riesgos; mejorar la rendición de cuentas y la transparencia sobre los resultados del programa; contar con información para evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa, y potenciar el impacto y beneficios del programa.

Como parte del valor de la fiscalización, durante la ejecución de la auditoría, BANOBRAS acreditó avances en los mecanismos para atender los hallazgos relativos a la promoción de los proyectos de infraestructura de transporte masivo y de apoyos recuperables y no recuperables; al proceso de identificación de proyectos elegibles en cuanto a contar oportunamente con las solicitudes y sus anexos para que se realice su evaluación de viabilidad, y el seguimiento a la atención, por parte de los promotores, de las recomendaciones emitidas a los proyectos, por el Grupo de Trabajo Consultivo, para identificarlos como elegibles; la actualización de los Lineamientos del PROTRAM para fortalecer las actividades de control aplicables a los diferentes procesos de otorgamiento de los apoyos del programa, y la documentación de la asistencia técnica para valorar su incidencia en el mejoramiento de los proyectos apoyados por el programa, y en el fortalecimiento institucional de las autoridades locales promotores de los proyectos. Las recomendaciones se orientan, principalmente, a que BANOBRAS:

Otorgamiento de apoyos para estudios y proyectos de infraestructura de transporte masivo

- Establezca actividades de control para asegurar que, de manera regular, se concentre y sistematice la información de los proyectos apoyados por el PROTRAM, que posibilite la adecuada gestión de la cartera de los proyectos en sus diferentes fases, con el fin de asegurar que la información que se genere respecto del número y estatus de los proyectos apoyados sea consistente, completa, precisa, válida y verificable.

Seguimiento de los estudios y proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo

- Desarrolle y establezca un sistema de seguimiento del desempeño y mejores prácticas en el desarrollo de los proyectos apoyados mediante el PROTRAM con recursos

públicos, que le posibilite contar, de manera sistematizada, con información del avance de los proyectos.

Desarrollo de sistemas de transporte público urbano y suburbano

- Implemente mecanismos que le permitan recabar información de los proyectos de transporte masivo apoyados mediante el programa y que se encuentran en operación, para conocer el efecto y beneficios de los recursos otorgados mediante apoyos no recuperables, en términos evaluar si coadyuvaron a desarrollar sistemas de transporte público urbano, suburbano eficientes, seguros, cómodos, confiables y accesibles; si contribuyeron a solucionar la problemática de movilidad urbana que justificó el haberlos apoyado con recursos del programa, y si lograron los valores de los indicadores de demanda (viajes totales) que inciden en la rentabilidad social y financiera de los proyectos, estimados en los Análisis Costo Beneficio.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Gilberto Ortiz Rodríguez

Hugo Tulio Félix Clímaco

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones, fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares, determinados por la Auditoría Superior de la Federación que atiende parcialmente los hallazgos de la auditoría y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe de Auditoría.

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Constatar que, en 2023, BANOBRAS llevó a cabo actividades de promoción del PROTRAM para la presentación de solicitudes de apoyo para nuevos proyectos de infraestructura de transporte masivo.
2. Verificar que, en 2023, BANOBRAS llevó a cabo la identificación de proyectos elegibles para el otorgamiento de apoyos para proyectos de infraestructura de transporte masivo.
3. Revisar que, en 2023, BANOBRAS otorgó apoyos para estudios y para proyectos de infraestructura de transporte masivo.
4. Analizar que, en 2023, BANOBRAS brindó asistencia técnica a autoridades locales en las distintas etapas del ciclo de gestión de los proyectos de infraestructura, y el impacto de dicha asistencia en el fortalecimiento de la capacidad institucional para planear, regular y organizar sistemas integrados de transporte público urbano y suburbano.
5. Constatar que, en 2023, BANOBRAS llevó a cabo el proceso de seguimiento de los proyectos de infraestructura de transporte urbano masivo autorizados.
6. Verificar que, a 2023, BANOBRAS, mediante la operación del PROTRAM, contribuyó a desarrollar sistemas de transporte público urbano y suburbano eficientes, seguros, cómodos, confiables y accesibles a la población.
7. Evaluar que BANOBRAS, mediante el PROTRAM, incentivó la inversión en proyectos de infraestructura de transporte.

Áreas Revisadas
La Unidad de Banca de Inversión y la Unidad Fiduciaria del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134, Par. 1
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 7, Par. 1, Frac. I y VI
3. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: disposición 8 "Categorías del objetivo de control interno", párrafo primero, fracción II, disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Tercera "Actividades de Control", párrafos primero y segundo, disposición 11 "De la evaluación del SCII", Norma

Tercera "Actividades de Control", número 14 y Norma Cuarta "Informar y Comunicar", número 25.

4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal, local o municipal: de las Reglas de Operación del FONADIN, Título Primero "Disposiciones generales", Capítulo II "De las definiciones de las reglas de operación", regla 3.25, Capítulo IV "De los alcances de las Reglas de Operación", regla 5, párrafo primero, Título Tercero "A. De los Apoyos Recuperables", Capítulo I "Disposiciones Generales", regla 10.2; de los Lineamientos del Programa Federal de Apoyo al Transporte Masivo, Título Segundo "Descripción del programa", Capítulo I "De los objetivos del Programa", numeral 1, inciso y Título Quinto "De la integración, funcionamiento y facultades del Grupo de Trabajo Consultivo", Capítulo II "De las funciones y facultades del Grupo de Trabajo Consultivo", numerales 5 y 6; de los Objetivos y Lineamientos del Sistema de Control Interno de BANOBRAS, Sección III "Lineamientos Generales de Control Interno", numeral III.3 "Lineamientos", el Lineamiento III.3.1.2 "Ambiente de control", párrafos primero y segundo, números 1, 6 y 7, el Lineamiento III.3.1.8 "Procesos", párrafos primero, segundo y tercero y el Lineamiento III.3.1.9 "Información y Documentación", párrafo quinto.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover o Emitir Acciones y Recomendaciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.