



**DICTAMEN DE LEGALIDAD AL TÚNEL
SUMERGIDO DE COATZACOALCOS**

CUENTA PÚBLICA 2015

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| 1. PRESENTACIÓN..... | 189 |
| 2. DATOS DEL TEMA DICTAMINADO | 191 |
| 2.1. Denominación del Tema..... | 191 |
| 2.2. Ente Fiscalizable Encargado de su Ejecución o Realización | 191 |
| 2.3. Antecedentes del Tema o Materia del Dictamen | 191 |
| 3. RESULTADOS DEL DICTAMEN DE LEGALIDAD..... | 193 |
| 3.1. Integración del Expediente para la Formulación del Dictamen de Legalidad..... | 193 |
| 3.2. Análisis de la Documentación Proporcionada para la Elaboración del Dictamen .. | 194 |
| 3.3. Principios para la Elaboración del Dictamen..... | 195 |
| 3.4. Marco Normativo del Tema Dictaminado..... | 195 |
| 3.5. Resultados del Análisis Realizado a la Documentación Proporcionada para la Elaboración del Dictamen..... | 196 |
| 3.6. Opinión Técnico-Jurídica..... | 197 |
| 3.7. Recomendaciones Preventivas..... | 201 |

1. PRESENTACIÓN

Este documento contiene la **opinión jurídica** del tema *Concesión del Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos (La Concesión)*, **solicitada a la Auditoría Especial de Legalidad y de Desempeño (AELD)**, como parte del procedimiento de Fiscalización Superior en su Fase de Comprobación, respecto del contenido de la Cuenta Pública 2015 del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, llevado a cabo por parte de la Auditoría Especial de Fiscalización a Cuentas Públicas (AEFCP) del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS), mediante la práctica de la auditoría de alcance integral al Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos, en la modalidad de Visita Domiciliaria o de Campo.

En términos de lo dispuesto por la Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley 584), en su artículo 46, la Fase de Comprobación se podrá realizar conforme a las modalidades de Revisión de Gabinete y Visita Domiciliaria o de Campo, de manera conjunta, indistinta o sucesiva y atendiendo a lo señalado por el artículo 21 de la misma Ley, ya sea a través de sus propios servidores públicos o, mediante la contratación de Despachos Externos o de Prestadores de Servicios Profesionales habilitados para tal fin.

El procedimiento de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 del ente auditado, se realiza de conformidad con lo siguiente:

- a) De acuerdo con el artículo 33, fracción XXIX de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, artículos 35 y 36, de la Ley 584, la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal del año 2015, del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es presentada por su Titular ante el H. Congreso del Estado dentro de los plazos establecidos por dichos ordenamientos, con la finalidad de dar a conocer los resultados de su Gestión Financiera, respecto de dicho ejercicio presupuestal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre, del año en mención.

- b) El H. Congreso del Estado, por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia, remite la Cuenta Pública 2015 del ente auditado al ORFIS, para su revisión a través del ejercicio de la facultad concedida en el artículo 67, fracción III, apartado 5, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- c) El ORFIS con fundamento en los artículos 1, 2, fracciones II, III, IV, IX, XI, XII, XIII, XIV, XVII y XXVIII, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15 fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, 16, 17, 18, 20, 21 fracción I, inciso b), 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, fracción II, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, fracción II y párrafos último, penúltimo y antepenúltimo, 48, 49, 50, 51, 52, 60, 61, 62, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 96, 113, 115, fracciones I, II, III, IV, V, VI, IX, XIV, XV, XVI, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVIII, XXIX, XXX y XXXI, 116, 117, 121, fracciones I, II, V, VII, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XX, XXII, XXV y XXVI, y 126, fracciones I, II y III, de la Ley 584; 1, 3, 6, 13, 14, 15, 16, fracciones V, VII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII, 17, fracciones V y VIII y 33, fracciones II, IV, V y VI del Reglamento Interior del ORFIS, lleva a cabo el procedimiento de Fiscalización Superior, en su Fase de Comprobación, iniciando con la notificación de la **Orden de Auditoría Integral**, emitida por el Auditor General Titular del Órgano.
- d) En el marco de la Fiscalización a la Cuenta Pública 2015 del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, debido al alcance integral de la revisión que se realiza, la Titular de la AEFCP **solicitó a la AELD la realización de un Dictamen de Legalidad**, respecto de la *Concesión del Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos*, para que una vez realizado se valorara su inclusión en el Informe del Resultado respectivo.
- e) Conforme a lo dispuesto en los artículos 27, fracciones III y XII, y 29, fracciones VI y XI, ambos del Reglamento Interior del ORFIS, la AELD podrá realizar los Dictámenes de Legalidad que le sean ordenados por el Auditor General del Órgano, dentro del procedimiento de Fiscalización Superior.

2. DATOS DEL TEMA DICTAMINADO

2.1. Denominación del tema

Concesión del Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos.

2.2. Ente Fiscalizable encargado de su ejecución o realización

Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz (SIOP).

2.3. Antecedentes del tema o materia del Dictamen

- a) El 4 de diciembre de 2003, el titular del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, solicitó al H. Congreso del Estado su autorización para poder llevar a cabo el otorgamiento de la concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener un túnel sumergido en el Río Coatzacoalcos y para la constitución del fideicomiso público para dar cumplimiento a las obligaciones correspondientes.
- b) Mediante Decreto Número 833, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 11 de febrero de 2004, el H. Congreso del Estado autorizó el otorgamiento de la concesión solicitada, previa licitación pública internacional, a quien resultare ganador de la misma, con la finalidad de desarrollar el proyecto consistente en construir, operar, explotar, conservar, mantener y realizar la infraestructura urbana necesaria del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos, así como también, se autorizó la constitución del fideicomiso público irrevocable de inversión, administración y pago.

- c) A través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en fecha 27 de agosto de 2004 el Gobierno Federal otorgó al Gobierno del Estado, la concesión para operar, explotar, conservar y mantener el Puente Coatzacoalcos I, con el objeto de destinar, por lo menos, el 70% para el desarrollo del proyecto del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos, con la prioridad de financiar la construcción de las obras necesarias, seguido del pago de las obligaciones financieras contraídas y en ese orden, el pago de capital de riesgo invertido para tal fin.
- d) El 22 de septiembre de 2004, el titular del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, otorgó a la empresa ganadora de la licitación pública internacional número 59079003-002-04, denominada Concesionaria Túnel de Coatzacoalcos, S.A. de C.V., el Título de Concesión (*Título de Concesión*) para construir, operar, explotar, conservar y mantener el Túnel Sumergido de Coatzacoalcos, hasta por un plazo de 30 años.
- e) En la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 271, de fecha 15 de noviembre de 2007, se publicó el *Título de Concesión* para construir, operar, explotar, conservar y mantener el Túnel Sumergido de Coatzacoalcos, así como, la primera modificación al referido título, realizada en fecha 16 de junio de 2006.
- f) En la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 262, de fecha 2 de julio de 2015, se publicó el Decreto Número 576, por medio del cual el H. Congreso del Estado autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que, asistido por los titulares de las Secretarías de Infraestructura y Obras Públicas, así como, de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), renegocie y modifique el *Título de Concesión* otorgado el 22 de septiembre de 2004.
- g) En fechas 25 de noviembre de 2010 y 11 de mayo de 2016, se llevaron a cabo la segunda y tercera modificaciones al *Título de Concesión* otorgado el 22 de septiembre de 2004.

3. RESULTADOS DEL DICTAMEN DE LEGALIDAD

3.1. Integración del expediente para la formulación del Dictamen de Legalidad

- a) Por oficio número AEFCP/M-028/0216 de fecha 17 de febrero de 2016, la Titular de la AEFCP, solicitó a la AELD, la elaboración de un Dictamen de Legalidad respecto a *La Concesión*.
- b) Por oficio AELD/DAL/065/03/2016 de fecha 16 de marzo de 2016, se solicitó a la AEFCP, que a efecto de estar en condiciones de poder elaborar el Dictamen de Legalidad solicitado, nos fueran proporcionadas copias certificadas de la información relacionada con *La Concesión*.
- c) Por oficio AEFCP/M-042/04/16 de fecha 07 de abril de 2016, la Titular de la AEFCP informó a la AELD, respecto a la información que le fue solicitada referente a *La Concesión*.
- d) Oficio OFS/1472/04/2016 de fecha 14 de abril de 2016, suscrito por el Auditor General del ORFIS, relativo a la Orden de Auditoría Integral en la modalidad de Visita Domiciliaria o de Campo, dirigido al Secretario Técnico del Fideicomiso Público Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago para la Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Puente sobre el Río Coatzacoalcos (Puente Coatzacoalcos I) y Construcción, Supervisión, Operación, Explotación, Conservación y Mantenimiento del Túnel Sumergido de Coatzacoalcos (*Secretario Técnico del Fideicomiso*);
- e) Oficio AEFCP/352/05/2016 de fecha 18 de mayo de 2016, signado por la Titular de la AEFCP, mediante el cual remite a la AELD, copia de la documentación relativa a *La Concesión*.
- f) Oficio AEFCP/391/06/2016 de fecha 01 de junio de 2016, suscrito por la Titular de la AEFCP, dirigido a la AELD, mediante el cual remite el comunicado CTFP-ST169-2016, emitido por el *Secretario Técnico del Fideicomiso*, proporcionando documentación relativa a *La Concesión*.

- g) Oficio AEFCEP/415/06/2016 de fecha 16 de junio de 2016, firmado por la Titular de la AEFCEP, dirigido al *Secretario Técnico del Fideicomiso*, a través del cual se solicita información relativa a *La Concesión*.
- h) Oficio CTFP-ST191-2016 de fecha 20 de junio de 2016, suscrito por el *Secretario Técnico del Fideicomiso*, dirigido al Auditor General del ORFIS, mediante el cual remite documentación relativa a *La Concesión*.
- i) Oficio CTFP-ST214-2016 de fecha 19 de julio de 2016, suscrito por el *Secretario Técnico del Fideicomiso*, dirigido al Auditor General del ORFIS, mediante el cual remite documentación relativa a *La Concesión*.

3.2. Análisis de la documentación proporcionada para la elaboración del Dictamen

- **Suficiencia de la evidencia.**
La documentación proporcionada, se considera suficiente para poder realizar el análisis del tema a dictaminar.
- **Competencia de la evidencia.**
La documentación proporcionada es competente, pues corresponde a los actos relativos de *La Concesión*, validándose mediante el procedimiento de la certificación, por el funcionario facultado para ello, en términos de su reglamentación interna.
- **Pertinencia de la evidencia.**
La documentación proporcionada resultó pertinente, de conformidad con el procedimiento de Fiscalización llevado a cabo por la AEFCEP, respecto de la revisión de la Cuenta Pública 2015, del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de la SIOP.
- **Relevancia de la evidencia.**
La documentación proporcionada resultó relevante para entender los actos que correspondieron al desarrollo de *La Concesión*.

3.3. Principios para la elaboración del Dictamen

El Dictamen de Legalidad se realizó siguiendo los Principios establecidos en el *Manual del Auditor Legal*, como lo son:

- **Principio de Integridad.**
Se consideró toda la evidencia por parte del personal dictaminador, valorando su competencia y relevancia para la formulación de sus opiniones.
- **Principio de Objetividad.**
El personal dictaminador aplicó los conceptos de *juicio y escepticismo profesional* a que se refiere la *Norma Profesional de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización No. 400*, relacionada con los Principios Fundamentales de las Auditorías de Cumplimiento, pues hizo uso de su conocimiento y experiencia sobre la materia auditada, en razón de su perfil profesional como Licenciado en Derecho, para emitir una opinión crítica de la materia sometida a su consideración.
- **Principio de Oportunidad.**
El Dictamen de Legalidad se realizó dentro de los plazos al efecto establecidos por el Programa Anual de Auditorías de la Cuenta Pública 2015, del ORFIS.
- **Principio vinculado con un proceso contradictorio.**
El Dictamen de Legalidad se formula a petición de la Titular de la AEFCP, de manera **independiente de los resultados** de la revisión de carácter financiero, respecto de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2015, del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

3.4. Marco normativo del tema dictaminado

- Constitución Política para del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley Número 58 Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley Número 326 de Caminos y Puentes del Estado.

- Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Obras Públicas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (De aplicación supletoria a la Ley de Asociaciones Público-Privadas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).

3.5. Resultados del análisis realizado a la documentación proporcionada para la elaboración del Dictamen

- a) Del análisis al contenido del documento denominado “TERCERA MODIFICACIÓN” al *Título de Concesión* dentro de su apartado de “ANTECEDENTES”, se desprende del punto marcado bajo el arábigo 7, que con fecha 22 de septiembre de 2004, se otorgó por parte del Gobierno del Estado, a favor de Concesionaria Túnel de Coatzacoalcos, S.A. de C.V., para construir, operar explotar, conservar y mantener el Túnel Sumergido de Coatzacoalcos, Veracruz; asimismo, del arábigo 10 del mismo apartado del documento en análisis, se señala que en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario 271, de fecha 15 de noviembre de 2007, se llevó a cabo la publicación tanto del *Título de Concesión*, como de la “Primera Modificación” al mismo.
- b) De la revisión realizada al documento denominado “SEGUNDA MODIFICACIÓN” al *Título de Concesión*, se desprende de su contenido, que en ninguna de sus partes se señala la fecha y el lugar de suscripción.
- c) De la información proporcionada por el *Secretario Técnico del Fideicomiso*, mediante oficio número CTFP-ST191-2016, de fecha 20 de junio de 2016, en atención a la solicitud de información contenida en el oficio número OFS/2605/05/2016, de fecha 20 de mayo de 2016, formulada por la AEFCP, se conoció que la “SEGUNDA MODIFICACIÓN” al *Título de Concesión*, no se publicó en la Gaceta Oficial del Estado.
- d) De la revisión realizada a la documentación proporcionada para la elaboración del presente Dictamen, se advierte que la “SEGUNDA MODIFICACIÓN” al *Título de Concesión*, no fue sometida a la aprobación del H. Congreso del Estado, para los efectos de lo dispuesto por los artículos 35, fracción V y 41, fracción VI, ambos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como, lo previsto por la Ley Número 249 de la Gaceta Oficial del Gobierno de nuestro Estado, en su dispositivo número 7, fracción XVI.

- e) De la revisión al documento denominado “TERCERA MODIFICACIÓN” al *Título de Concesión*, de fecha 11 de mayo de 2016, de su Cláusula “SEGUNDA”, relativa al “Objeto de la Concesión”, en el párrafo cuarto, se conoció lo siguiente: “...*el plazo de operación y explotación de la Concesión del Túnel Sumergido será de 45 (cuarenta y cinco) años contados a partir de la fecha de Inicio de Operación...*”
- f) De igual forma, la Cláusula “QUINCUAGÉSIMA”, relativa a la “Prórroga de la Concesión”, dispone que: “*El plazo de la Concesión podrá ser prorrogado para efectos de restituir el equilibrio económico de la Concesión que se hubiera perdido...*”

Asimismo, la Cláusula “QUINCUAGÉSIMA PRIMERA”, inherente al Cumplimiento del plazo de *La Concesión* prevé que: “*Al término de la Concesión por vencimiento en el plazo de la misma y de la prórroga concedida, en su caso, los bienes materia de la Concesión revertirán de pleno derecho al control y administración del Gobierno del Estado...*”

3.6. Opinión Técnico-Jurídica

- En relación a la publicación del *Título de Concesión*, en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario 271, de fecha 15 de noviembre de 2007, es decir, tres (3) años después de su otorgamiento, lo cual además, se realizó de manera conjunta con la Primera Modificación al mismo, se tiene que se dejó de observar lo exigido por el artículo 35, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de la mano con lo dispuesto por el numeral 7, fracción XVI, de la Ley Número 249 de la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El artículo 35, fracción V, de la Constitución del Estado en mención, indica que las iniciativas de ley o decretos deberán sujetarse a diversos trámites, entre los cuales señala, el relacionado con la “...*Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija esta Constitución y la ley.*”, para lo cual **una vez aprobada(o), deberá turnarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.**

Por otra parte, el numeral 7, fracción XVI, de la Ley de la Gaceta Oficial del Estado en comento, dispone que en dicho medio de difusión oficial, se publicarán entre otros “*Las concesiones.*”

Por lo anterior, tratándose de un acto administrativo, cuya validez, eficacia y efectos jurídicos, se encuentran sujetos a su publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, **debió difundirse en dicho medio oficial con toda oportunidad**, como lo dispone la normativa descrita con antelación, esto es, una vez suscrito por las partes que en él intervinieron, y no tres (3) años después de su otorgamiento, como en la especie aconteció.

No es óbice mencionar, que la acción de publicar las leyes y decretos, así como, los actos que resultan ser de interés general, **constituye un acto formal y solemne que permite autenticar su existencia y ordenar su ejecución; es decir, que éstos sean aplicados y observados debidamente**, por lo que, para ello se dispone del órgano de difusión oficial de los actos que la propia ley de la materia señala, como lo son las concesiones.

- En relación a que la “SEGUNDA MODIFICACIÓN” realizada al *Título de Concesión*, **no contiene señalada en ninguna de sus partes, la fecha de su suscripción**, dicha cuestión se aparta de lo establecido por el artículo 8, del Código de Procedimientos Administrativos, ambos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, especialmente, si tomamos en consideración que algunas condiciones del propio del *Título de Concesión*, se circunscriben a la fecha en que se lleva a cabo la firma y emisión del mismo, para su eficacia, cumplimiento y aplicación, entendiéndose por ello, como el tiempo o momento, a partir del cual dicho acto administrativo produce sus efectos y consecuente ejecutividad, por lo cual, las modificaciones que se contienen en el documento identificado como “SEGUNDA MODIFICACIÓN”, igualmente debe señalar la condición suspensoria de su entrada en vigor y observación, de lo contrario quedaría indefinido el inicio de la vigencia de sus componendas.

El artículo 8, fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos para nuestro Estado en mención, establece claramente, que **el señalamiento del lugar y fecha de emisión de los actos administrativos, constituye un requisito de validez de los mismos**.

- En relación a que la “SEGUNDA MODIFICACIÓN” al del *Título de Concesión*, **no se publicó en la Gaceta Oficial del Estado**, así como, que **dicha modificación no fue sometida a la aprobación del H. Congreso del Estado**, para los efectos de lo dispuesto por los artículos 35, fracción V y 41, fracción VI, ambos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como, lo previsto por la Ley Número 249 de la Gaceta Oficial del Gobierno de nuestro Estado, en su dispositivo número 7, fracción XVI.

De lo dispuesto por el artículo 35, fracción V, de la Constitución del Estado en mención, tenemos que las iniciativas de ley o decretos deberán sujetarse a diversos trámites, entre los cuales se encuentra, el relacionado con su promulgación y publicación, **una vez que hubieren sido aprobadas(os) por la mayoría de los integrantes del H. Congreso del Estado, según se exija de acuerdo a dicha Constitución y la ley de la materia.**

De acuerdo con lo señalado anteriormente, el titular del Poder Ejecutivo del Estado, solamente cumplirá con la encomienda de promulgar, cuando divulgue a través del medio oficial (publicación), **las leyes o decretos, creados, reformados o adicionados, siempre y cuando los mismos, hayan sido aprobados por el H. Congreso del Estado**, lo cual, no se advierte de la revisión realizada a la información y documentación relacionada con el tema del presente Dictamen, misma que ha quedado precisada en los apartados anteriores.

En efecto, de acuerdo con la información proporcionada por el *Secretario Técnico del Fideicomiso* mediante oficio número CTFP-ST191-2016, de fecha 20 de junio de 2016, en atención a la solicitud de información contenida en el oficio número OFS/2605/05/2016, de fecha 20 de mayo de 2016, se desprende de su comunicado bajo el Punto 1, párrafo segundo, que: **“De los puntos 2 y 3, le informo que no se publicó en la Gaceta Oficial la Segunda Modificación al Título de Concesión.”**

Las omisiones antes destacadas, igualmente dejan de atender lo dispuesto por el artículo 41, fracción VI de la Constitución Política Local antes citada, pues contempla que una de las atribuciones que corre a cargo de la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado, lo será la de *“Autorizar, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, al Ejecutivo del Estado o a los Ayuntamientos, a enajenar a título oneroso o gratuito, o conceder el uso o disfrute, de bienes propiedad del Estado o de los municipios, dando cuenta al Congreso en la primera sesión de éste...”*.

Como observamos, tratándose de modificaciones que cambian o transforman en gran parte los términos y condiciones del *Título de Concesión* original, es explorado derecho que la “SEGUNDA MODIFICACIÓN” de dicho acto administrativo, debió ser sometida a la aprobación del Poder Legislativo del Estado, cuestión que no se surtió en la especie.

- En relación a que no se atendió a lo dispuesto por el artículo 85, de la Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por cuanto hace a la modificación del plazo original de vigencia de la Concesión otorgada por un lapso de 30 años, incrementándose en la “TERCERA MODIFICACIÓN” al *Título de Concesión* a 45 años, como se deduce del contenido de éste último documento, del “CONSIDERANDO... SEGUNDO” párrafo noveno, que señala como **razón o motivo de dicha modificación** lo siguiente: “Además de ello, el Decreto establece que la Concesión cuya modificación autoriza, tendrá un plazo de duración igual al máximo legal; **es decir, de 45 años, contados a partir del inicio de operación del Túnel Sumergido del Río Coatzacoalcos, de conformidad con lo que para tal efecto se acuerde**”.

De lo anterior, se advierte claramente que la interpretación realizada para modificar el plazo originalmente concedido de 30 años, para el otorgamiento del *Título de Concesión*, obedece según el contenido del documento en cuestión, a lo que el Decreto Número 576, publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 262, de fecha 2 de julio de 2015, establece en su punto “SEGUNDO”, al referir textualmente que: “La Concesión cuya modificación del título se autoriza en el presente **tendrá un plazo de duración igual al máximo legal, contado a partir del inicio de operación del Túnel Sumergido del Río Coatzacoalcos, de conformidad con lo que para tal efecto se acuerde.**”

Del análisis realizado a lo antes expuesto, tenemos que en la especie la modificación al plazo original concedido, se justifica atendiendo a lo autorizado en el Decreto Número 576 de mérito; sin embargo, de lo dispuesto por el artículo 85 de la enunciada Ley de Asociaciones Público-Privadas, se desprende lo siguiente: “Los plazos de los contratos o **concesiones con sus prórrogas, cuando se trate de la restitución del equilibrio financiero al proyecto de asociación público-privada, no deberá exceder en su conjunto los cuarenta y cinco años.**”

En efecto, de lo dispuesto por el numeral citado, en relación con lo señalado en las Cláusulas de la “TERCERA MODIFICACIÓN” al *Título de Concesión*, “QUINCUGÉSIMA” relativa a la “*Prórroga de la Concesión*”, que dispone que: “El plazo de la Concesión **podrá ser prorrogado para efectos de restituir el equilibrio económico de la Concesión que se hubiera perdido...**”, y “QUINCUGÉSIMA” que nos dice que: “El plazo de la Concesión **podrá ser prorrogado para efectos de restituir el equilibrio económico de la Concesión que se hubiera perdido o para efectos de compensar a la Concesionaria pérdidas o daños causados por causas no imputables a ella...**”; del contenido de dichas Cláusulas, se infiere que de otorgarse prórroga y/o ampliaciones

al plazo de vigencia del *Título de Concesión*, en los términos dispuestos en la “TERCERA MODIFICACIÓN”, se **estaría infringiendo** lo establecido por el numeral 85 de la enunciada Ley de Asociaciones Público-Privadas para esta Entidad Federativa, pues que se estaría excediendo el plazo de 45 años, concedido por dicho ordenamiento legal.

3.7. Recomendaciones Preventivas

- Dadas las observaciones y opiniones debidamente fundadas y razonadas, descritas en el cuerpo del presente Dictamen, se advierte del incumplimiento de diversas disposiciones normativas, relativas a los términos y condiciones establecidos en el *Título de Concesión* y sus Modificaciones.
- Se exhorta al Gobierno del Estado por conducto de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, así como a quienes, en su calidad de entes públicos participan de los actos relativos al Otorgamiento de Concesiones y Contrataciones, que ajusten su actuación en estricto apego a las disposiciones previstas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; Ley de Asociaciones Público-Privadas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; Ley Orgánica del Municipio Libre de nuestro Estado; y demás disposiciones normativas que rijan el otorgamiento de Concesiones Público-Privadas; con el propósito de evitar por un lado, posibles responsabilidades, ya sean de carácter disciplinario y/o patrimonial, atribuibles a los responsables de la ejecución de tales actos y procedimientos, y por el otro, probables daños en perjuicio de la Hacienda Pública Federal, Estatal y/o Municipal.
- Se recomienda la participación de las Áreas Jurídicas tanto de las Dependencias del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en este caso de la SIOP, en los procesos de contratación y otorgamiento de concesiones público-privadas, dada la naturaleza y alcances legales de dichos actos.

- Se debe contar siempre con la participación de los Órganos de Control Interno de los Entes Estatales, en los procesos de otorgamiento de Concesiones y Contrataciones que lleve a cabo el Ejecutivo del Estado por conducto de sus Dependencias y Entidades, en cumplimiento a lo previsto por la Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 10 y 11; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispositivos 33 y 34 fracción XXIV; así como lo señalado en la Ley Orgánica del Municipio Libre para esta Entidad Federativa, en sus artículos 73 sexies y 73 septies.
-

ORIGINAL ORFIS