

Informe Especial

**AUDITORÍA DE LEGALIDAD A LA
MODIFICACIÓN AL TÍTULO DE
CONCESIÓN A FAVOR DEL GRUPO
METROPOLITANO DE AGUA Y
SANEAMIENTO SAPI DE C.V.**

Cuenta Pública 2016



ÍNDICE

1. PREÁMBULO.....	33
2. CONSIDERACIONES GENERALES DEL ENTE AUDITADO	35
2.1 Nombre del Ente Auditado	35
2.2. Descripción del Ente Auditado	35
2.3. Actividad del Ente Auditado	35
3. DE LA AUDITORÍA DE LEGALIDAD A LA MODIFICACIÓN AL TÍTULO DE CONCESIÓN A FAVOR DEL GRUPO METROPOLITANO DE AGUA Y SANEAMIENTO SAPI DE C.V.	36
3.1. Antecedentes.....	36
3.2. Objetivo General.....	39
3.3. Objetivo Específico.....	40
3.4. Alcance de la Revisión	40
3.5. Procedimientos utilizados en la revisión	40
3.6. Técnicas para la obtención de Evidencias	40
3.7. Medios para la Obtención de Evidencias	41
3.8. Valoración de la Evidencia	42
3.9. Principios de la revisión.....	43
3.10. Marco Normativo de la materia de revisión.....	43
4. OBSERVACIONES, CONSIDERACIONES, RECOMENDACIONES	44
4.1. Observaciones.....	44
4.2. Consideraciones.....	44
4.2. Recomendaciones	57
5. CONCLUSIONES	58

1. PREÁMBULO

El presente informe muestra el resultado de la Auditoría de Legalidad realizada al acto jurídico consistente en la modificación al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento SAPI de C.V., según lo autorizado por el H. Congreso del Estado, mediante acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 421, de fecha 21 de octubre de 2016, como parte del Procedimiento de Fiscalización Superior en su Fase de Comprobación, que fue aplicada al contenido de la Cuenta Pública 2016, del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS), de acuerdo con el Programa Anual de Auditorías del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (en adelante ORFIS), con la finalidad de conocer en dicho rubro, los resultados de su Gestión Financiera, en torno al cumplimiento de las disposiciones legales en la realización de sus actos y procedimientos administrativos de imperio y de dominio, constatando que cuentan con las disposiciones normativas adecuadas para su correcto funcionamiento, administración, aplicación, uso y distribución de los recursos públicos.

En términos de lo establecido por la Ley Número 584 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante 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, a través de la contratación de Despachos Externos o Prestadores de Servicios Profesionales de Auditoría, habilitados para tal fin.

El Procedimiento de Fiscalización Superior, de la Cuenta Pública 2016 del Ente Auditado, se llevó a cabo de conformidad con lo siguiente:

1. De acuerdo con el artículo 33, fracción XXIX de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, dispositivos 35 y 36, de la Ley 584, la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal del año 2016, del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento SAPI de C.V., fue presentada por su Titula ante el H. Congreso del Estado, dentro de los plazos previstos por los ordenamientos antes señalados, a efecto de dar a conocer los resultados de su Gestión Financiera, respecto al mencionado ejercicio presupuestal comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre, del año en cita.
2. El H. Congreso del Estado, por conducto de la Comisión Permanente de Vigilancia, remitió la Cuenta Pública 2016 del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento SAPI de C.V., al ORFIS, para su revisión mediante el ejercicio de la facultad que le es otorgada en el artículo 67, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
3. El ORFIS con fundamento en los artículos 1, 2, fracciones IX, XI, XII, XIII, XIV y XXVIII, 3, 4, 7, 9, 14 párrafo tercero, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, fracción I, inciso a), 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, fracción I, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, fracción I y párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, 47, 49, 50, 113, 115, fracciones I, II, III, IV, V, VI, XIV, XV, XVII, XXIII,

XXV y XXVI, 122, 123 y 126, fracciones I, II y III, de la Ley 584; 1, 3, 5, fracción V, inciso a), 6, 7, 16, fracciones V, IX, XI, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIV y XLIV, 17, fracción V, 27 fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XIII, XXI, XXII y XXVI; 28, 29 fracciones IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XX, XXI y XXIII, del Reglamento Interior del ORFIS, publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 470, de fecha 25 de noviembre de 2015, reformado mediante Acuerdos publicados en la Gaceta Oficial del Estado, Números Extraordinarios 112 y 140 de fechas 20 de marzo y 7 de abril de 2017, respectivamente, llevó a cabo el Procedimiento de Fiscalización Superior, iniciando su Fase de Comprobación con la notificación de la Orden de Auditoría de Legalidad, emitida por el Auditor General Titular del Órgano.

4. Como resultado de la revisión practicada, se emite el Pliego de Observaciones al Ente Auditado, para que dentro del plazo de veinte días hábiles, se presente la documentación justificatoria y se formulen las aclaraciones pertinentes, a efecto de su solventación, de conformidad con lo establecido por el artículo 49 de la Ley 584.
5. En términos del artículo 50 de la Ley 584, con base en las determinaciones que realicen respecto de la solventación o no, de los hechos u omisiones contenidos en el Pliego de Observaciones, el ORFIS emitirá el Informe del Resultado correspondiente a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016.

La revisión efectuada, se realiza, de igual manera, en complemento de lo anterior, bajo el marco legal de actuación siguiente:

- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 116, fracción II párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente; 49, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal, vigente; y en términos del Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización superior del gasto federalizado en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), celebrado por la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiséis de enero de dos mil diecisiete, así como, en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 042, de fecha treinta de enero de dos mil diecisiete; y por lo establecido en el artículo 33 fracción XXIX, y 67, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, vigente; 18, fracción XXIX de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, vigente.
- Reglas Técnicas de Auditoría para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz, publicadas en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 036, de fecha 25 de enero de 2017.
- Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Ley de Aguas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización.



2. CONSIDERACIONES GENERALES DEL ENTE AUDITADO

2.1 Nombre del Ente Auditado

Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS).

2.2. Descripción del Ente Auditado

El SAS fue creado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 63, de fecha 28 de marzo de 2003, con el propósito de prestar y administrar los servicios públicos de Agua Potable y Saneamiento de Agua en los municipios de Veracruz, Boca del Río y Medellín; y como un Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En términos de lo dispuesto por el artículo 4, fracciones XXV y XXVI, de la Ley de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el SAS es el Organismo Operador Intermunicipal *“...responsable de la organización, dotación, administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación o ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales...”*, en la circunscripción territorial que le corresponda.

2.3. Actividad del Ente Auditado

De conformidad con el artículo 3, del Reglamento Interior del SAS, dicho organismo está facultado para regular y proporcionar los servicios de *“...construcción, operación, mantenimiento y administración de los sistemas de: agua potable, alcantarillado sanitario, alcantarillado pluvial tratamiento y uso de aguas residuales...”*, así como la conservación de dicho recurso natural, de acuerdo a las necesidades sociales, de las poblaciones que se encuentren en su jurisdicción, en términos de lo dispuesto por la Ley de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley Orgánica del Municipio Libre.



3. DE LA AUDITORÍA DE LEGALIDAD A LA MODIFICACIÓN AL TÍTULO DE CONCESIÓN A FAVOR DEL GRUPO METROPOLITANO DE AGUA Y SANEAMIENTO SAPI DE C.V.

3.1. Antecedentes

- a) En la Gaceta Oficial del Estado Número 069, de fecha 18 de febrero de 2015, se publicó la convocatoria número 001/2015, relativa a la Licitación Pública Internacional LPI-SAS-DAF-001/15, para la selección de un socio inversionista-operador de reconocido prestigio y solvencia, que aportara su experiencia y los recursos económicos suficientes para la realización de un programa de inversión a largo plazo; y formara parte en la conformación de una empresa mixta de participación público-privada bajo la modalidad de sociedad anónima de promotora de inversión.
- b) En la Gaceta Legislativa del H. Congreso del Estado de Veracruz, de fecha 20 de agosto de 2015, se publicó el dictamen de aprobación del proyecto del acuerdo que autoriza a los Ayuntamientos de Veracruz y Medellín de Bravo, a través del organismo público descentralizado SAS a otorgar la concesión del servicio de agua y saneamiento y suscribir diversos convenios.
- c) En la Gaceta Oficial del Estado, de fecha 10 de septiembre de 2015, se publicó el acuerdo que autoriza a los Ayuntamientos de Veracruz y Medellín de Bravo, para que a través del organismo público descentralizado SAS se realice el otorgamiento de la concesión del servicio de agua y saneamiento por un término de 30 años, a la empresa mixta denominada Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, SAPI de CV., y se ordena la emisión del Título de Concesión.
- d) En la Gaceta Oficial del Estado de fecha 21 de octubre de 2016, se publicó el acuerdo que autoriza la modificación al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento S.A.P.I. de C.V.
- e) Mediante oficio número OFS/607/02/2017, de fecha 20 de febrero de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Liquidador del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín, se emitió la Orden de Auditoría de Legalidad, con el objeto de efectuar la revisión de la modificación al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, SAPI de C.V.,



según lo autorizado por el Congreso del Estado, mediante acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 421, de fecha 21 de octubre de 2016", en la modalidad de Revisión de Gabinete.

- f) Mediante oficio número LIQ-SAS-DAF-042/2017, de fecha 22 de marzo de 2017, suscrito por el Liquidador del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín, comunica al ORFIS, que con instrumento notarial número 42,272 en 36 fojas pasado ante la fe del Titular de la Notaría Pública número 14, de esa demarcación notarial; acredita su personalidad y confirma domicilio legal para oír y recibir notificaciones, y señala a las personas autorizadas para ello, con domicilio en avenida Rafael Murillo Vidal #44, Interior 201, Xalapa, Veracruz.
- g) A través de oficio número OFS/2104/04/2017 de fecha 27 de abril de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Diputado Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante el cual le informa respecto del calendario, alcance y objetivos de la Auditoría de Legalidad que se practica al Ente Fiscalizable Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS), respecto al acto consistente en la modificación al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, SAPI de C.V., según lo autorizado por el Congreso del Estado, mediante acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 421, de fecha 21 de octubre de 2016.
- h) Por medio de oficio número OFS/2760/05/2017 de fecha 19 de mayo de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Diputado Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mismo que se le remite en alcance a los similares OFS/1436/03/2017 y OFS/2104/04/2017, de fechas 27 de marzo y 27 de abril, ambos de 2017, relativos a la Auditoría de Legalidad al Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS), para continuar con el Procedimiento de Fiscalización Superior.
- i) A través de oficio número OFS/3334/06/2017 de fecha 01 de junio de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Diputado Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con el que se aclara que la información proporcionada por esa Comisión Permanente de Vigilancia, mediante oficio CV/097/2017 del 22 de mayo de 2017, corresponde a hechos relacionados con actos jurídicos diferentes de aquel que es materia de la Auditoría de Legalidad.



- j) Con oficio número CV/105/2017 de fecha 07 de junio de 2017, suscrito por el Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia del H. Congreso Local, en el cual informa que no se cuenta con la información correspondiente, enviando únicamente un CD con la leyenda “Empresas Mixtas SAS”, así como la recomendación de solicitar la información al Ayuntamiento de Veracruz integrante de la empresa mixta.
- k) Mediante oficio número OFS/3755/06/2017 de fecha 13 de junio de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Secretario General del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con el cual le solicita información y documentación relacionada a Auditoría de Legalidad al Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS), para continuar con el Procedimiento de Fiscalización Superior.
- l) Con fecha 23 de junio de 2017 se notificó al Contralor Municipal del H. Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, el oficio número OFS/3788/2017 de fecha 14 de junio de 2017, dirigido al Presidente Municipal, con el que se le solicita información y documentación en su carácter de tercero relacionado, respecto de la Auditoría de Legalidad al Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS), para continuar con el Procedimiento de Fiscalización Superior.
- m) A través de oficio número P.M./186/2016, suscrito por el C. Presidente Municipal de Veracruz, Veracruz, designa al Contralor Municipal para dar contestación al oficio mencionado en el inciso l).
- n) Con oficio número CM/SRAyP/1102/17 de fecha 27 de junio de 2017, suscrito por el Contralor Municipal de Veracruz, Veracruz, en el cual informa que el Director de Administración y Finanzas del SAS, sería quien estaría a cargo del proceso de liquidación y Finiquito del mencionado organismo, y que en base a los lineamientos en su numeral 8, corresponde al liquidador atender las demandas judiciales y extrajudiciales que se presenten, por lo que ese Ayuntamiento no es la Autoridad Resguardataria de la Información solicitada.
- o) Mediante oficio número OFS/3492/07/2017 de fecha 06 de julio de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Director General del Instituto Metropolitano del Agua, se le solicitó información y documentación en su carácter de tercero relacionado, respecto de la Auditoría de Legalidad al Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS), para continuar con el Procedimiento de Fiscalización Superior.



- p) A través de oficio número IMA/DG/097/2017 de fecha 20 de julio de 2017, suscrito por el Director General del Instituto Metropolitano del Agua, dirigido al Titular del ORFIS, con el que remite Actas de Cabildo relacionadas con la aprobación de dicho cuerpo colegiado de la Primera Adenda al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, entre otros documentos y datos.
- q) Con oficio número 1051/2017 de fecha 24 de julio de 2017, suscrito por el Secretario General del H. Congreso Local, dirigido al Titular del ORFIS, remite documentación inherente a los trámites realizados ante esa Soberanía, con motivo de la solicitud del H. Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, para Llevar a cabo la Primera Adenda al Título de Concesión de fecha 20 de agosto de 2015.
- r) Mediante oficio número OFS/4709/08/2017 de fecha 15 de agosto de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Liquidador del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS), notificado el 21 del mes y año en cita, con el que se le da a conocer el Pliego de Observaciones de la Auditoría de Legalidad en la modalidad de revisión de Gabinete.
- s) A través de oficio número LIQ-SAS-DAF-151/2017 de fecha 18 de septiembre de 2017, suscrito por el Director de Administración y Finanzas en funciones de Liquidador del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín, dirigido al Titular del ORFIS, mediante el cual brinda atención al requerimiento realizado en el inciso r).

3.2. Objetivo General

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16, de las Reglas Técnicas de Auditoría para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Auditoría de Legalidad consiste en “...evaluar y revisar que los actos y procedimientos de derecho público o privado, relativos a la Gestión Financiera de los Entes Fiscalizables, se hayan ajustado al principio de legalidad; es decir, con apego a las normas que los rigen...”.



3.3. Objetivo Específico

Verificar que para la modificación al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento SAPI de C.V., según lo autorizado por el H. Congreso del Estado, mediante acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 421, de fecha 21 de octubre de 2016, se observaron las disposiciones que lo regulan; entre otras, la Ley Orgánica del Municipio Libre, Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley de Aguas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el Código Hacendario Municipal de Veracruz, Veracruz.

3.4. Alcance de la Revisión

Determinar el grado de cumplimiento del Principio de Legalidad, inherente a los actos administrativos y jurídicos, celebrados con motivo de la modificación al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento SAPI de C.V., según lo autorizado por el H. Congreso del Estado, mediante acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 421, de fecha 21 de octubre de 2016.

Detectar, en su caso, los vacíos en la normativa aplicable al acto jurídico en estudio, con la finalidad de generar que los procesos en las adquisiciones y contrataciones, entre otras acciones que se lleven a cabo, se realicen con apego a la legalidad y transparencia.

3.5. Procedimientos utilizados en la revisión

La revisión se efectuó de acuerdo a las Reglas Técnicas de Auditoría para el Procedimiento de Fiscalización Superior en el Estado de Veracruz, las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización y el *Manual del Auditor Legal*, publicado por el ORFIS.

3.6. Técnicas para la obtención de Evidencias

De acuerdo con el *Manual del Auditor Legal*, para la práctica de la Auditoría de Legalidad, se utilizaron las técnicas de la *Indagación* y la *Certificación*, para la obtención de evidencias suficientes.

- **Indagación:** *Mediante la utilización de esta técnica el auditor podrá requerir información de personas pertenecientes o ajenas al Ente auditable, pudiendo realizarse a través de requerimientos oficiales, entrevistas o cuestionarios, los cuales deberán encontrarse ligados o en apoyo de alguna otra técnica de auditoría.*



- **Certificación:** Cuando se obtiene información mediante un documento escrito, en el cual se asegura, afirma o da por cierto un hecho o suceso, así como la legitimidad de un documento, haciéndose constar por quien tenga fe pública o atribuciones para ello, respecto de la materia sujeta a revisión o de la naturaleza del Ente auditable.

3.7. Medios para la Obtención de Evidencias

- a) Orden de Auditoría de Legalidad, contenida en el oficio número OFS/607/02/2017, de fecha 20 de febrero de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Liquidador del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín.
- b) Oficio número OFS/2104/04/2017 de fecha 27 de abril de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Diputado Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante el cual le informa respecto del calendario, alcance y objetivos de la Auditoría de Legalidad que se practica al Ente Fiscalizable Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín (SAS).
- c) Por medio de oficio número OFS/2760/05/2017 de fecha 19 de mayo de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Diputado Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- d) A través de oficio número OFS/3334/06/2017 de fecha 01 de junio de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Diputado Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- e) Con oficio número CV/105/2017 de fecha 07 de junio de 2017, suscrito por el Presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia del H. Congreso Local, en el cual informa que no se cuenta con la información correspondiente.
- f) Mediante oficio número OFS/3755/06/2017 de fecha 13 de junio de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Secretario General del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con el cual le solicita información y documentación relacionada con la Auditoría de Legalidad.
- g) Con fecha 23 de junio de 2017 se notificó al Contralor Municipal del H. Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, el oficio número OFS/3788/2017 de fecha 14 de junio de 2017, dirigido al Presidente Municipal, con el que se le solicita información y documentación en su carácter de tercero relacionado, respecto de la Auditoría de Legalidad.



- h) Con oficio número CM/SRAyP/1102/17 de fecha 27 de junio de 2017, suscrito por el Contralor Municipal de Veracruz, Veracruz, en el cual informa que el Director de Administración y Finanzas del SAS, sería quien estaría a cargo del proceso de liquidación y Finiquito del mencionado organismo.
- i) Mediante oficio número OFS/3492/07/2017 de fecha 06 de julio de 2017, suscrito por el Titular del ORFIS, dirigido al Director General del Instituto Metropolitano del Agua, se le solicitó información y documentación en su carácter de tercero relacionado, respecto de la Auditoría de Legalidad.
- j) A través de oficio número IMA/DG/097/2017 de fecha 20 de julio de 2017, suscrito por el Director General del Instituto Metropolitano del Agua, dirigido al Titular del ORFIS, con el que remite documentación.
- k) Con oficio número 1051/2017 de fecha 24 de julio de 2017, suscrito por el Secretario General del H. Congreso Local, dirigido al Titular del ORFIS, remite documentación.

3.8. Valoración de la Evidencia

La evidencia obtenida a través de los medios antes señalados, se considera suficiente para poder realizar la revisión inherente a la modificación al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento SAPI de C.V., según lo autorizado por el H. Congreso del Estado, mediante acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 421, de fecha 21 de octubre de 2016, así como, para sustentar los resultados que arroje ésta.

- **Competencia de la Evidencia:** La evidencia obtenida es competente, toda vez que corresponde a los actos relativos a la Primera Adenda al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, SAPI de C.V., validándose por el propio Ente Auditado, por medio del procedimiento de la certificación, por el funcionario facultado para tal efecto, en términos de su reglamentación interna.
- **Pertinencia de la evidencia:** La evidencia resultó pertinente, de acuerdo con las técnicas de auditoría, utilizadas por esta autoridad revisora para su obtención, habiéndose atendido en tiempo y forma por parte del Ente Auditado.
- **Relevancia de la evidencia:** La evidencia obtenida resultó relevante para entender los actos que correspondieron a la Primera Adenda al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, SAPI de C.V., la cronología de sus hechos y la relación guardada con los resultados de la revisión efectuada.



3.9. Principios de la revisión

El Procedimiento de Fiscalización Superior se realizó bajo los *principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad*, en congruencia, con los establecidos en el *Manual del Auditor Legal*, para la realización de las Auditorías de Legalidad, como lo son:

- **Principio de Integridad:** Se consideró toda la evidencia por parte del personal auditor, valorando su competencia y relevancia para la determinación de sus hallazgos y conclusiones.
- **Principio de Objetividad:** El personal auditor aplicó los conceptos de juicio y escepticismo profesional a que se refiere la Norma Profesional de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización Número 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 Licenciados en Derecho; de igual forma, la revisión de los actos de la materia auditada, se realizó de manera crítica, respecto de la suficiencia y pertinencia de la evidencia obtenida durante su desarrollo.
- **Principio de Oportunidad:** El presente informe se realizó dentro de los plazos al efecto establecidos por el Programa Anual de Auditorías de la Cuenta Pública 2016, del ORFIS.
- **Principio vinculado con un proceso contradictorio:** La presente Auditoría de Legalidad, se realiza de manera **independiente** de la revisión de carácter financiero, respecto de la Cuenta Pública del ejercicio 2016, que se llevó a cabo por parte de la Auditoría Especial de Fiscalización a Cuentas Públicas, a través de la Auditoría a Municipios del ORFIS; por lo que, dadas a conocer las observaciones al Ente Auditado a través del Pliego correspondiente y una vez analizada la documentación justificatoria para su solventación, se emite el Informe del Resultado con los resultados de la revisión y las recomendaciones de carácter preventivo procedentes.

3.10. Marco Normativo de la materia de revisión

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley Orgánica del Municipio Libre.
- Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz.
- Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de Aguas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



4. OBSERVACIONES, CONSIDERACIONES, RECOMENDACIONES

4.1. Observaciones

1. Se determinó que la Adenda y/o Modificación al Título de Concesión, otorgado a Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, S.A.P.I. de C.V., publicada en la Gaceta Oficial del Estado en fecha 26 de diciembre de 2016, realizada a la Condición 24, carece de la debida motivación, resultando inviable la modificación realizada, en términos de lo dispuesto por el artículo 7 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
2. Se determinó que la *“PRIMERA ADENDA AL TÍTULO DE CONCESIÓN OTORGADO A GRUPO METROPOLITANO DE AGUA Y SANEAMIENTO SAPI DE C.V. PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE VERACRUZ Y MEDELLIN DE BRAVO”*, publicada en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario 514, de fecha 26 de diciembre de 2016, a fin de poder llevar a cabo la obtención de financiamiento de los pasivos por parte de la Concesionaria, se contrapone a lo señalado en el Título de Concesión, originalmente otorgado al Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, S.A.P.I. de C.V., mediante Acuerdo de fecha 20 de agosto de 2015.

4.2. Consideraciones

- **Consideraciones Jurídicas de la Observación Número 1:**

Del análisis y revisión a la *“PRIMERA ADENDA AL TÍTULO DE CONCESIÓN OTORGADO A GRUPO METROPOLITANO DE AGUA Y SANEAMIENTO, S.A.P.I. DE C.V. PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE VERACRUZ Y MEDELLÍN DE BRAVO”*, publicada en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario 514, de fecha 26 de diciembre de 2016, se advierte que el motivo invocado para modificar la **Condición 24**, recae principalmente en la obtención de un financiamiento por parte de la Concesionaria para cubrir los pasivos del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano, Veracruz, Boca del Río y Medellín, como se conoció del contenido del apartado de “ANTECEDENTES”, que nos dice lo siguiente:



ANTECEDENTES

(...)

II. Mediante escrito de fecha 24 de agosto de 2015, el Director General del SAS solicitó a GMAS obtener el financiamiento necesario para hacer frente al Pasivo Laboral del SAS, debido a que las condiciones económicas y financieras del SAS les impedía llevar a cabo la obtención del citado financiamiento, conforme a lo previsto en la condición 24 del Título de Concesión.

III. Mediante Acuerdo 1223/2015 del Órgano de Gobierno del SAS, de fecha 07 de septiembre de 2015, se aprobó, entre otras cosas, ciertas medidas relacionadas con el pago de acuerdo de prestaciones laborales y los montos de liquidación de cierto personal del SAS. Dentro de las medidas adoptadas, se acordó que el SAS cedería de manera irrevocable a favor de la institución financiera o fideicomiso que al efecto se constituyera y que GMAS indicara: (i) las mensualidades correspondientes al pago de los pasivos laborales y financieros de acuerdo con la Condición 24 del Título de Concesión; (ii) la Contraprestación por concepto de Arrendamiento de los bienes muebles e inmuebles afectados a la prestación del servicio, de acuerdo a la Condición 19, del Título de Concesión, con el objeto de respaldar las obligaciones derivadas del financiamiento que contrate GMAS para hacer frente al Pasivo Laboral conforme a lo señalado en el antecedente I anterior.

Adicionalmente se acordó, entre otras cosas, que ya sea el Director General o el Director de Administración y Finanzas del SAS firmaría el o los documentos que sean necesarios y requeridos para la institución financiera y/o fideicomiso que obtenga el financiamiento para el pago del Pasivo Laboral incluyendo, pero sin limitar la cesión de las mensualidades y las rentas.

(...)

V. Con la carta No. GMAS-CON-AC-0034-16 de fecha 10 de febrero de 2016 GMAS informó a SAS los términos y condiciones que las entidades financieras requieren para el otorgamiento del financiamiento para el Pasivo Laboral, incluyendo, entre otras condiciones, la modificación y adición a algunos términos del Título de Concesión.

VI. Con oficio No.DG-109/16 de fecha 15 de febrero de 2016 el SAS respondió el comunicado GMASCON-AC-0034-16 indicando que en base a los acuerdos establecidos en el Acuerdo N° 1223/2015 del Órgano de Gobierno, manifestó su conformidad con las condiciones establecidas para el financiamiento.

VII. Con la carta No. GMAS.CON-AC-0043-16 de fecha 30 de marzo de 2016 el GMAS remite a SAS la Adenda al Título de Concesión conforme las necesidades requeridas para financiamiento del Pasivo Laboral.



En virtud de todo lo anterior, a fin de poder llevar a cabo la obtención de financiamiento de los pasivos por parte de a la Concesionaria, se realizan las siguientes modificaciones al Título de Concesión:

(...)

***Subrayado nuestro.**

De lo anteriormente transcrito, se advierte que el Director General del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín, solicitó en fecha **24 de agosto de 2015**, a **Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, S.A.P.I. de C.V.**, obtener el financiamiento necesario para hacer frente a su Pasivo Laboral, debido a que las condiciones económicas y financieras de dicho Sistema de Agua les imposibilitaba su obtención, **de acuerdo a lo previsto en la Condición 24 del Título de Concesión**, antes aludido; de lo anteriormente señalado, se advierte que **dicha petición se realizó con anterioridad a la fecha en la cual se publicó la autorización** por parte del H. Congreso del Estado, **para llevar a cabo el otorgamiento de la Concesión de referencia**, según se advierte de lo contenido en la Gaceta Oficial del Estado, Número 361, de fecha 10 de septiembre de 2015, bajo el folio 1208.

Asimismo, cabe mencionar que no obstante lo anterior, según se desprende del contenido de la **Condición 24** del Título de Concesión, se pactó lo siguiente:

24. Reconocimiento de Pasivos. El Pasivo Laboral y Financiero reconocido y que forma parte de los Anexos VII y VIII de las Bases de Licitación (Anexo 15-Bases de Licitación y sus Anexos) es responsabilidad del SAS y será pagado a través de un financiamiento contratado por el SAS conforme a lo establecido en las Bases de Licitación...

***Subrayado nuestro.**

De lo anterior, se advierte, que con antelación se conocía la situación que guardaba el Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano, Veracruz, Boca del Río y Medellín, respecto del Pasivo Laboral a su cargo, **no obstante ello, se pactó que dicho ente llevara a cabo la obtención del financiamiento correspondiente; lo cual, evidencia que la Modificación al Título de Concesión en la Condición 24**, relativa al Reconocimiento de Pasivos, resulta por demás **incongruente en sus motivos**, dado que refiere situaciones conocidas por los contratantes, como situaciones novedosas:

D. Se modifica la Condición 24 para quedar redactada de la siguiente manera:

24. Reconocimiento de Pasivos. El Pasivo Laboral y Comercial reconocido y que forma parte de los Anexos VII y VIII de las Bases de Licitación (Anexo 15-Bases de Licitación y sus Anexos) es responsabilidad del SAS y podrá ser pagado a través de un financiamiento, contratado por el SAS directamente o por la Concesionaria a petición del SAS, cumpliendo así con las Bases de la licitación.



En caso de que sea el SAS quien contrate el financiamiento aquí referido, la Concesionaria realizará mensualmente el pago de una mensualidad al SAS que deberá ser utilizada única y exclusivamente para el pago del citado financiamiento, conforme al cronograma de desembolsos indicado en su Propuesta. Dicha mensualidad será cubierta con cargo a la recaudación y deberá estar disponible en la cuenta del Fideicomiso Privado Irrevocable de Tesorería, Garantía y Fuente de Pago. Este valor deberá ser considerado como gasto por la Concesionaria en su Modelo Financiero. Los pagos que realizará la Concesionaria serán exigibles a partir de la emisión del Aviso de Inicio de Operaciones, previo cumplimiento de las condiciones a), b, c), d) y e) previstas en la condición 10 del Presente Título de Concesión.

De ser la Concesionaria quien contrate el financiamiento, esta no tendrá obligación de efectuar el pago de las mensualidades establecidas en este Título de Concesión hasta que el financiamiento se pague en su totalidad, en el entendido que las mensualidades indicadas en este párrafo son las correspondientes al pago de Pasivos Laboral y Comercial, y/o eventualmente al Arrendamiento.

***Subrayado nuestro.**

Como se advierte de la modificación efectuada, en su primer párrafo se alude a que el Pasivo Laboral y Comercial reconocido, será responsabilidad del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano, Veracruz, Boca del Río y Medellín, señalando que podrá ser pagado a través de la obtención de un financiamiento contratado por dicho Sistema de Agua, o que fuere contratado por la Concesionaria, a petición del primero, dando por cumplido así, lo establecido en las Bases de Licitación; **sin embargo, en dichas Bases se establece en identificada bajo el número 9.13, lo siguiente:**

9.13 Reconocimiento de Pasivo y su Pago. El Pasivo Laboral y Comercial, cuyo valor se estipula en los anexos 7 y 8 de las presentes Bases, será pagado por SAS y garantizado por los Ayuntamientos. Para esto se contratará un financiamiento con condiciones de pago conforme referencias establecidas en la Estructura del Modelo Financiero (Anexo XV); y que será cubierto con cargo a la recaudación. Este valor deberá ser considerado como gasto por los concursantes en sus modelos financieros.

***Subrayado nuestro.**

De lo anterior se observa, que **en ningún momento en las Bases de Licitación, se hizo alusión al pago por concepto de los Pasivos Laborales, con cargo a un financiamiento obtenido por la Concesionaria**, tan es así, que se estipuló en dichas Bases, que **debería ser garantizado, en ese entonces, por los Ayuntamientos integrantes del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano, Veracruz, Boca del Río y Medellín**; asimismo, en la modificación realizada a la Condición 24, se habla de que con la modificación se da cumplimiento a lo establecido en la Bases de Licitación, lo cual, como se ha evidenciado **se aparta de lo establecido originalmente en dichas bases.**



- *Para la solventación del Pliego de Observaciones, en relación con la Observación Número 1 y su respectiva Consideración, el Ente Auditado manifestó en el oficio número LIQ-SAS-DAF-151/2017, de fecha 18 de septiembre de 2017, suscrito por el Liquidador del SAS, que brinda atención en los términos siguientes:*

“SOLVENTACIÓN:

Respuesta:

Efectivamente, como lo advierte dicha autoridad, de las Bases de la Licitación Pública Internacional LPI-SAS-DAF-001-/15, en el punto 9.13, solo se advierte que para el caso del pasivo laboral y comercial a cargo del SASM, éste será el que obtenga el financiamiento aludido. No obstante, y como también lo reafirma dicho Órgano de Fiscalización, al momento de que se efectúa la solicitud por parte del Director General, respecto al respaldo financiero, éste firmaría los documentos necesarios y requeridos para el pago del pasivo laboral; de ahí que al momento de que se giran los comunicados GMAS-CON-AC-0034-16 y GMAS-CON-AC-0043-16, se le hace del conocimiento al funcionario solicitante, que uno de los requisitos para la obtención del pasivo a cargo de la Concesionaria, lo es la modificación al Título de Concesión, en esos términos. Por ello, que el apoyo financiero esté referido a que sea la Concesionaria, quien ya cuenta con el Título de Concesión y a la letra de la Condición 24, a petición del SASM quien lo contrataría.

En esos términos resulta por demás claro el hecho de que la modificación al Título de Concesión fue debidamente motivada, dado que el SASM en su momento asumió el compromiso de respaldar a la Concesionaria en la obtención del financiamiento a su cargo, firmando los documentos que fueron necesarios.

Debe resaltarse el hecho de que en términos de la condición 24, previa a la modificación, establecía que el SASM como responsable de los pasivos Laboral y Financiero, pagaría los mismos a través de un financiamiento que él contratase, y que para el pago “de ese financiamiento” la Concesionaria le efectuaría aportaciones mensuales. Contrario a este razonamiento, se plantea en las consideraciones jurídicas de la observación ahora en análisis, en el sentido de que la aportación de la Concesionaria sería para el pago directo de los pasivos, habida cuenta, que las condiciones en que el SASM hubiere obtenido el financiamiento para hacer frente a dichos pasivos, serían las que la Concesionaria respaldaría.

No obstante, tal y como en su comunicado lo refirió el entonces Director General, el SASM como tal no podía obtener dicho financiamiento, por lo que solicitaba que la propia Concesionaria lo obtuviese; de ahí que bajo esa petición, ésta al hacer las gestiones ante la institución acreditante, requiera de la modificación ya requerida.

En este sentido, es claro que el SASM estableciera, que él es responsable de dicho pasivo, desde la Bases de la Licitación, y en el Título de Concesión mismo, asumiendo la obligación ante la Concesionaria de obtener el financiamiento para hacerle frente.

Por ello, como se precisó en dicha condición 24, adicionando un tercer párrafo, la Concesionaria no tendría la obligación de efectuar el pago de las mensualidades establecidas en el Título de Concesión, hasta que el financiamiento se pague en su totalidad. Estas mensualidades, así estaban identificadas en el segundo párrafo de la versión inicial de la condición 24 en cita, entendiéndose que en ese momento sería el SASM quien obtendría el Financiamiento, y que la Concesionaria le aportaría mensualidades para cubrirlo; mientras que ahora con la modificación, y al ser la Concesionaria quien contrataría el financiamiento, ésta ya no tendría esa obligación de pago de mensualidades. La redacción del segundo párrafo en la versión inicial y en la de la modificación, coinciden en la explicación de la naturaleza de las referidas mensualidades.

Finalmente, es de precisar, que el otorgamiento del Título de Conexión (sic) ocurrió el 20 de agosto de 2015, y la solicitud de apoyo por parte del Director General en turno fue el 24 del mismo mes y año; a reserva de que la publicación de dicho otorgamiento hubiere ocurrido en fecha posterior, es decir, el 10 de septiembre de ese año.”

“Respuesta: Dados los razonamientos expuestos en el apartado PRIMERO del presente, para atender la notificación dirigida al que suscribe, contenida en el oficio OFS/4709/08/2017 de fecha 15 de agosto de 2017, que me fuera notificado el día 21 del mismo mes y año en curso; bajo protesta de decir verdad le reitero e informo, que la documentación justificativa que solvente debidamente, los hallazgos u omisiones dados a conocer, relativos a que la Adenda y/o Modificación al Título de Concesión, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de fecha 26 de diciembre de 2016, realizada a la Condición 24, carece de la debida motivación, resulta inviable la modificación realizada, en términos del artículo 7 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; para la continuación del procedimiento de revisión realizado al amparo de la Orden de Auditoría de Legalidad en la modalidad de Revisión de Gabinete, contenida en el oficio número OFS/607/02/2017, de fecha 20 de febrero del mismo año, con el objeto de efectuar la revisión de la Gestión Financiera correspondiente al ejercicio fiscal 2016, por cuanto hace al acto jurídico consistente en la modificación al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, S.A.P.I. de C.V., según lo autorizado por el H. Congreso del Estado, mediante acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 421, de fecha 21 de octubre de 2016; no puede ser proporcionada a ese Órgano de Fiscalización Superior dada la situación de fuerza mayor que lo imposibilita”.

En relación con lo anterior, tenemos que en el **punto 9.13, de las Bases de la Licitación Pública Internacional LPI-SAS-DAF-001-/15**, se establece de manera categórica “...el Pasivo Laboral y Comercial cuyo valor se estipula en los Anexos VII y VIII de las presentes Bases, **será pagado por SAS y garantizado por sus Ayuntamientos**. Para esto se contratará un financiamiento con condiciones de pago conforme referencias establecidas en la Estructura del Modelo Financiero (Anexo XV); y que será cubierto con cargo a la recaudación. Este valor deberá ser considerado como gasto por los concursantes en sus modelos financieros...”.

De lo antes señalado se advierte, que en ningún momento en las Bases de Licitación, se hizo mención al pago por concepto de los Pasivos Laborales, con cargo a un financiamiento obtenido por la Concesionaria, tan es así, que se estipuló en las propias Bases, que debería ser garantizado, en ese entonces, por los Ayuntamientos integrantes del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano, Veracruz, Boca del Río y Medellín, situación que no fue observada y valorada para llevar a cabo la Modificación al mencionado Título de Concesión.

Asimismo, el Liquidador del Ente Auditado, refiere al formular su escrito de solventación:

“...Debe resaltarse el hecho de que en términos de la condición 24, previa a la modificación, establecía que el SASM como responsable de los pasivos Laboral y Financiero, pagaría los mismos a través de un financiamiento que él contratase, y que para el pago “de ese financiamiento” la Concesionaria le efectuaría aportaciones mensuales. Contrario a este razonamiento, se plantea en las consideraciones jurídicas de la observación ahora en análisis, en el sentido de que la aportación de la Concesionaria sería para el pago directo de los pasivos, habida cuenta, que las condiciones en que el SASM hubiere obtenido el financiamiento para hacer frente a dichos pasivos, serían las que la Concesionaria respaldaría.

No obstante, tal y como en su comunicado lo refirió el entonces Director General, el SASM como tal no podía obtener dicho financiamiento, por lo que solicitaba que la propia Concesionaria lo obtuviese; de ahí que bajo esa petición, ésta al hacer las gestiones ante la institución acreditante, requiera de la modificación ya requerida.

En este sentido, es claro que el SASM estableciera, que él es responsable de dicho pasivo, desde las Bases de la Licitación, y en el Título de Concesión mismo, **asumiendo la obligación ante la Concesionaria de obtener el financiamiento para hacerle frente.**”

En relación con los párrafos transcritos, en ningún momento se expuso por parte de esta autoridad revisora que la aportación de la Concesionaria sería utilizada para el pago directo de los pasivos, como de manera inexacta lo expresa el Ente Fiscalizado en el párrafo que antecede.

Asimismo, como lo expresa el Ente Auditado, **el SAS es quien debió asumir la obligación ante la Concesionaria de obtener él, el financiamiento para hacerle frente al pago de los pasivos pendientes**, tal y como se estableció en el Título de Concesión en la **Condición número 24**, respecto a que el Pasivo Laboral y Financiero era su responsabilidad, conforme a lo establecido en las Bases de Licitación, cuestión que da la razón a este Ente Fiscalizador, **en el sentido de que durante la Modificación y/o Adenda al Título de Concesión se omitió observar lo estipulado en dicha Condición**, puesto que se autorizó que fuera la Concesionaria la que obtuviera el financiamiento.

Es importante mencionar, que de la lectura e interpretación a la aludida **Condición 24 del Título de Concesión**, se advierte que con antelación se conocía la situación que guardaba el Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano, Veracruz, Boca del Río y Medellín, respecto del Pasivo Laboral a su cargo; sin embargo, dicha Condición remite a las Bases del Título en cuestión, que prevén:

“... **9.13, Reconocimiento de Pasivo y su Pago.** El Pasivo Laboral y Comercial, cuyo valor se estipula en los anexos 7 y 8 de las presentes Bases, será pagado por SAS y garantizado por los Ayuntamientos. Para esto se contratará un financiamiento con condiciones de pago conforme referencias establecidas en la Estructura del Modelo Financiero (Anexo XV); y que será cubierto con cargo a la recaudación. Este valor deberá ser considerado como gasto por los concursantes en sus modelos financieros.

***Resaltado nuestro.**

De lo anterior se observa, que **en ningún momento en las Bases de Licitación, se consideró el pago por concepto de los Pasivos Laborales, con cargo a un financiamiento obtenido por la Concesionaria**, lo que sí se estipuló en dichas Bases, fue que **debería ser garantizado, en ese entonces, por los Ayuntamientos integrantes del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano, Veracruz, Boca del Río y Medellín.**

Por lo tanto, se desprende la falta de motivación en la Modificación al Título de Concesión en su Condición número 24, lo cual contraviene lo dispuesto por el artículo 7, fracción II, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo anterior, resulta evidente que los argumentos y documentos aportados por el Ente Fiscalizado, no logran desvirtuar en absoluto la Observación Número 1, ni su correspondiente Consideración, por lo tanto:

Se mantiene la Observación Número 1. Se tiene por no Solventada.

- **Consideraciones Jurídicas de la Observación Número 2:**

Del análisis y revisión a la “PRIMERA ADENDA AL TÍTULO DE CONCESIÓN OTORGADO A GRUPO METROPOLITANO DE AGUA Y SANEAMIENTO, SAPI DE C.V. PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE VERACRUZ Y MEDELLÍN DE BRAVO”, publicada en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario 514, de fecha 26 diciembre de 2016, a fin de poder llevar a cabo la obtención de financiamiento de los pasivos por parte de la Concesionaria, se advierte que se contrapone a lo señalado en el Título de Concesión, originalmente otorgado a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, S.A.P.I. de C.V., mediante Acuerdo de fecha 20 de agosto de 2015, pues de su apartado de “MOTIVACIÓN”, se desprende lo siguiente:

MOTIVACIÓN

Los Municipios de Veracruz y Medellín, y el SAS tienen el interés de elevar los niveles de calidad y eficiencia física, comercial y operacional, en la operación de los servicios concesionados de agua en bloque, potabilización, conducción, distribución de agua potable, drenaje sanitario y combinado, no pluvial, tratamiento y disposición de aguas residuales. En tal sentido, consideraron conveniente la conformación de una Empresa Mixta con la participación

de los municipios de Veracruz y Medellín, el SAS y un Socio Inversionista-Operador, con la que se pretende:

- (a) Aprovechar la experiencia técnica y administrativa del Socio Inversionista Operador.
- (b) Acceder a tecnologías de punta, procesos y sistemas administrativos evaluados por indicadores de eficiencia.
- (c) Obtener el respaldo de la solvencia financiera del Socio Inversionista Operador.

La Empresa Mixta creada tiene como objetivos:

- (a) Mejorar los niveles de eficiencia y calidad de los servicios concesionados, de agua, alcantarillado y saneamiento.
 - (b) Implementar soluciones empleando esquemas basados en experiencias probadas.
 - (c) Contar con alternativas de solución que permitan sanear al SAS en término de lo dispuesto en las bases y a lo establecido en la Propuesta del Socio- Inversionista.
- *Subrayado nuestro.**

De lo anterior se desprende, que el objeto del otorgamiento de la Concesión al Socio Inversionista Operador, lo fue principalmente, para que dicha empresa proporcionara los recursos financieros que permitieran una mayor eficiencia en los servicios brindados por el Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín, así como el fortalecimiento de sus finanzas.

En ese tenor, debemos mencionar que conforme a la RESOLUCIÓN DE LA LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL No. LPI-SAS-DAF-001/15, de fecha 02 de junio de 2015, en su Resultando "DÉCIMO TERCERO", se refiere que "...en la Evaluación de las Propuestas Técnicas y Económicas presentada por el Consorcio Odebrecht Ambiental, S.A. e Interagbar de México, S.A. de C.V., el Comité de la Licitación... la evaluación técnica y económica se encuentra soportada en el Dictamen celebrado por el Comité de Licitación...", para lo cual, se presenta un cuadro a manera de resumen de la propuesta (a foja 5), señalando en su primer renglón que el importe del "Valor de las "Inversiones Global (*) (3años)", comprendería "...Inversiones en Infraestructura indexadas por inflación, **Inversiones para pago los Pasivos Comerciales y Laborales**"; asimismo, en el Resultando "DÉCIMO SEGUNDO", de dicha resolución se determina que "...el Comité de Licitación en el Acto de Presentación y Apertura de Propuestas Técnicas y Económicas verificó que la propuesta presentada por el Consorcio Odebrecht Ambiental e Interagbar de México, S.A. de C.V., cumple con lo establecido en las Bases de Licitación; en lo relativo a la información legal y financiera solicitada para ser considerado como elegible...".

CONCURSANTE	IMPORTE
ODEBRECH AMBIENTAL, S.A. EN CONSORCIO CON INTERAGBAR DE MÉXICO, S.A. DE C.V.	Valor de las Inversiones Global (*) (3 años): \$2,092,000.00
	Valor de las Inversiones Global (primeros 15 años): \$6´10,000.00
	Valor de las Inversiones Global (primeros 30 años): \$7,747,000.00
	Pasivos 100%
	Aumento Tarifario Mensual Agua Potable: 0.43 %
	Tarifa Alcantarillado: proporción 40.00% respecto de la Tarifa de Agua Potable
	Tasa Interna de Retorno:14.97%
	Valor de Arrendamiento: 30 años \$763,825,200.00/Anual \$25,460,840.00, I.V.A. Incluido
	Micromedición al fin del año 3: 95.21%
Aumento de Recaudación al fin del año 4(respecto de 2014): 102.56%	

(*) Los montos de Inversiones Global incluyen Inversiones en infraestructura indexadas por Inversiones para pagos de los Pasivos Comerciales y Laborales, Inversión para pago de la Renta del SAS e Inversión para compensar la operación deficitaria de los primeros 3 años.

Como se advierte de lo anterior, el objetivo principal del Título de Concesión otorgado a la Concesionaria, fue la selección de un Socio Inversionista- Operador de Reconocido Prestigio y **Solvencia**; que aportara su experiencia **y los recursos económicos suficientes para la realización de un programa a largo plazo**; asimismo, en las Bases de la Licitación Pública Internacional N° LPI-SAS-DAF-001-15, se establece que el Capital Contable Mínimo Requerido al Concursante Ganador, fue por un importe de **\$260,000,000.00 (Doscientos sesenta millones de pesos 00/100 M.N.)**, cuestión que se concreta en el arábigo número 16, de dichas Bases, inherente a Integración de la Información y Propuestas de los Concursantes, respecto a la Información Legal y Financiera, así como de las Propuestas Técnicas y Económicas, donde se establece lo siguiente:

“16.12. Los Concursantes deberán presentar una Garantía de Sostenimiento de Oferta de la Propuesta, mediante la expedición de una Póliza de Fianza irrevocable e incondicional emitida por una Afianzadora debidamente autorizada para operar en México a nombre del SAS por la cantidad \$260,000,000.00 (DOSCIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.).”

En las relatadas circunstancias, al solicitar la Concesionaria un financiamiento para cubrir los Pasivos Laborales a cargo del Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín, **denota una falta de solvencia económica**, contraria a los requisitos que debió acreditar durante el Proceso de Licitación mencionado, concretamente en el arábigo número 20, de las Bases de Licitación en cita, relativo a la Propuesta Económica, como lo fue el formular su propuesta en montos y forma de participación en la constitución de la Sociedad Anónima Promotora de Inversión; Compromiso de Asumir los Pasivos; Modelo Financiero (con sus respectivos compromisos a corto, mediano y largo plazo); Propuesta de Aportaciones de los Socios al Capital Social; Flujo de Efectivo; y Programa de Inversiones (corto, mediano y largo plazo).

- *Para la solventación del Pliego de Observaciones, en relación con la Observación Número 2 y su respectiva Consideración, el Ente Auditado manifestó en el oficio número LIQ-SAS-DAF-151/2017, de fecha 18 de septiembre de 2017, suscrito por el Liquidador del SAS, que brinda atención en los términos siguientes:*

“SOLVENTACIÓN

Respuesta:

De las consideraciones jurídicas vertidas por el Ente Fiscalizador, en este apartado se aprecia una omisión en el razonamiento vertido por cuanto hace al acreditamiento financiero, sostenimiento de oferta y respaldo de inversión, circunstancias probadas y acreditadas en la propuesta presentada por el Consorcio ganador de la Licitación Pública Internacional LPI-SAS-DAF-001/15; ello es así, dado que en el aspecto de la obtención de un financiamiento por cuanto hace al respaldo en el cumplimiento del pago de los pasivos laboral y comercial del extinto SASM, dicha negociación financiera está prevista (sic) en la Condición 24 del Título de Concesión, una vez otorgado, y desde el inicio del proceso de licitación en comento, cuando se emitan las Bases mismas, esto es, como incluso la oficiante lo ha citado, en el numeral 9.13 de las bases de Licitación se prevé la responsabilidad del SASM como obligado al pago de los pasivos; situación que al momento de otorgar el Título en comento, está establecida en la Condición 24.

Así, en este escenario, y toda vez que al momento en que el Director General del extinto SASM, solicitó a la Concesionaria el apoyo de los pasivos a su cargo, dicha empresa acepta la intervención y gestiona la obtención del financiamiento, ya referido en repetidas ocasiones. Por ello, esta situación denota que la Concesionaria actuó a la luz, no solo de la solicitud del Director General en turno, sino que éste, respaldado por el Acuerdo 1223/2015 del Órgano de Gobierno, entonces en funciones, validó las gestiones que fueron necesarias para que dicho organismo ahora extinto, pudiera hacer frente a sus obligaciones de pasivo laboral y comercial. De ahí que la Concesionaria informó el 10 de febrero, al entonces Director General, los términos bajo los cuales la institución bancaria financiaría dicho pasivo, a saber, la modificación al Título mismo de Concesión. Circunstancias del todo acreditadas ante la Legislatura que en su momento validó dicho proceso y autorizó la modificación al instrumento en comento.

En este orden de ideas, es preciso el objetivo que motiva la modificación al Título de Concesión otorgado, ya que la autorización para la obtención del financiamiento que requería en su momento el extinto SASM, no estaba prevista en el Título mismo ya otorgado; no así, el hecho de que el propio SASM fuera el responsable y obligado a hacer frente al mismo. Debido a ello, y a las situaciones que el entonces Director expone en su comunicado del 24 de agosto de 2015 a la Concesionaria, para que lo apoye en la obtención de financiamiento, motiva a ésta a actuar y gestionar lo conducente, de ahí que el respaldo a dicha gestión del representante (sic) del organismo operador de agua en su momento, se viera avalada por lo acordado en la citada cesión del Órgano de Gobierno.

Cabe destacar, como bien lo hace el Ente fiscalizador, el que el referido Título de Concesión fue otorgado al GMAS el 20 de agosto de 2015; por lo que la situación superveniente y que obligó al entonces Director General a solicitar el apoyo de la Concesionaria para hacer frente al pasivo laboral y comercial, ocurriera días después de aquel acto. Aunado a los hechos posteriores, referenciados a las fechas de intercambio de comunicados entre el Director General del extinto SASM y la Concesionaria, en el mes de febrero del año siguiente, en donde se precisa que se requiere de la modificación misma, dadas las condicionantes de la institución bancaria acreditante.

De ahí que la solvencia económica de la Concesionaria no está calificada en un momento posterior, ajeno a las condiciones establecidas, tanto en las Bases de Licitación (base 9.13), como en las condiciones el Título de Concesión (Condición 24); habida cuenta que la obtención de un financiamiento por cuenta y cargo del extinto SASM, quien tiene la responsabilidad de hacer frente a dichos pasivos, no supone la viabilidad financiera y acreditamiento de la solvencia de la Concesionaria; ya que como se ha expuesto, las circunstancias supervenientes para la atención de los pasivos Laboral y Comercial de los que el SASM es responsable, lo orillaron a la solicitud de la intervención, gestión y apoyo en la obtención de un financiamiento, a cargo del organismo y por conducto de la Concesionaria, quien no resulta para tales efectos insolvente, dado que el esquema financiero de su propuesta económica es acorde a las obligaciones establecidas en la Licitación Pública Internacional LPI-SAS-DAF-001715, que en el caso concreto se precisaron en el segundo párrafo de la condición 24 en cita.

Respuesta: *Dados los razonamientos expuestos en el apartado PRIMERO del presente, para atender la notificación dirigida al que suscribe, contenida en el oficio OFS/4709/08/2017 de fecha 15 de agosto de 2017, que me fuera notificado el día 21 del mismo mes y año en curso; bajo protesta de decir verdad le reitero e informo, que la documentación justificativa y comprobatoria que solvente debidamente los hallazgos u omisiones, dados a conocer relativos a que la "PRIMERA ADENDA AL TÍTULO DE CONCESIÓN OTORGADO A GRUPO METROPOLITANO DE AGUA Y SANEAMIENTO, SAPI DE C.V. PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE VERACRUZ Y MEDELLÍN DE BRAVO", publicada en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario 514, de fecha 26 de diciembre de 2016, a fin de llevar a cabo la obtención de financiamiento de los pasivos por parte de la Concesionaria, se contrapone a lo señalado en el Título de Concesión, originalmente otorgado a favor de Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, S.A.P.I. de C.V., mediante acuerdo de fecha 20 de agosto de 2015.; (sic) para la continuación del procedimiento de revisión realizado al amparo de la Orden de Auditoría de Legalidad en la modalidad de Revisión de Gabinete, contenida en el oficio número OFS/607/02/2017 de fecha 20 de febrero del mismo año, con el objeto de efectuar la revisión de la Gestión Financiera correspondiente al ejercicio 2016, por cuanto hace al acto jurídico consistente en la modificación del Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor de Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, S.A.P.I. de C.V., según lo autorizado por el H. Congreso del Estado, mediante Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado Número 421, de fecha 21 de octubre de 2016; no puede ser proporcionada a ese Órgano de Fiscalización Superior dada la situación de fuerza mayor que lo imposibilita."*

En relación con la Observación que nos ocupa, tenemos que los argumentos vertidos por el Liquidador del Ente Fiscalizado, consistentes en que en este apartado se aprecia una omisión en el razonamiento vertido por esta autoridad, por cuanto hace al acreditamiento financiero, sostenimiento de oferta y respaldo de inversión, circunstancias probadas y acreditadas en la propuesta presentada por el Consorcio ganador de la Licitación Pública Internacional LPI-SAS-DAF-001/15.

Al respecto, es de señalarse que de acuerdo con las consideraciones expuestas en su momento, por este Ente Fiscalizador, se centraron en el hecho de que no se advierte en absoluto, que el Consorcio ganador proporcionara los recursos financieros que permitieran una mayor eficiencia en los servicios brindados por el Sistema de Agua y Saneamiento Metropolitano Veracruz, Boca del Río y Medellín, así como para el fortalecimiento de sus finanzas.

Tal y como se estableció en la RESOLUCIÓN DE LA LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL No. LPI-SAS-DAF-001/15, de fecha 02 de junio de 2015, en su Resultando “DÉCIMO TERCERO”; así como, en el Resultando “DÉCIMO SEGUNDO” de dicha Resolución; y en el Propio Título de Concesión.

Asimismo, el Liquidador del Ente Auditado señala “...el cumplimiento del pago de los pasivos laboral y comercial del extinto SASM, dicha negociación financiera está previste (sic) en la Condición 24 del Título de Concesión, una vez otorgado, y desde el inicio del proceso de licitación en comento, cuando se emitan las Bases mismas, esto es, como incluso la oficiante lo ha citado, en el numeral 9.13 de las bases de Licitación se prevé la responsabilidad del SASM como obligado al pago de los pasivos; situación que al momento de otorgar el Título en comento, está establecida en la Condición 24...”

Atento a lo anterior, es pertinente reiterar lo relativo a la Observación Número 1, en el sentido de que la Condición 24 del Título de Concesión, remite a las Bases de la Licitación en su numeral 9.13 Inherente al Reconocimiento de Pasivo y su pago, donde se estipula claramente que el Pasivo Laboral y Comercial será pagado por SAS y garantizado por los Ayuntamientos, cuestión que como ya se dijo en repetidas ocasiones, no se observó en la Modificación y/o Adenda al Título de Concesión, en ese tenor, se advierte con toda claridad que, en ningún momento en las Bases de Licitación, se consideró el pago por concepto de los Pasivos Laborales, con cargo a un financiamiento obtenido por la Concesionaria.

Por lo que se refiere a la falta de solvencia económica de la Concesionaria, se considera que lo argumentado por el Ente Auditado al momento de dar respuesta al Pliego de Observaciones, resulta contrario a lo señalado en las Bases de la Licitación y el Título de Concesión, toda vez que dichos documentos rectores del acto que nos ocupa, establecen los términos, condiciones y alcances, que deberán ser observados por el Organismo operador, la Concesionaria y los propios Ayuntamientos participantes, por lo que la solvencia económica de la Concesionaria, no resulta un tema ajeno al contenido de las Bases de la Licitación, tal y como se advierte del contenido de la Base 9.13, así como, al Título de Concesión, en su Condición 24, pues cualquier modificación al Título original debe cumplir cabalmente con los términos y condiciones del mismo, como en este



caso lo son la Base en cita y la Condición mencionada, que como ya se ha señalado con antelación, no fueron observados en la Modificación y/o Adenda efectuada a dicho Título.

Por lo anterior, resulta evidente que los argumentos y documentos aportados por el Ente Fiscalizado, no logran desvirtuar en absoluto la Observación Número 2, ni su correspondiente Consideración, por lo tanto:

Se mantiene la Observación Número 2. Se tiene por no Solventada.

4.2. Recomendaciones

1. Se **exhorta** al H. Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, para que en lo subsecuente, en tratándose de cualquier Cambio, Modificación y/o Adenda al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento SAPI de C.V., apegue su actuación a los Términos y Condiciones estipulados en el Título de Concesión de Origen, así como a la normatividad que rige dichos actos, como lo son la Ley Orgánica del Municipio Libre, la Ley de Aguas y el Código de Procedimientos Administrativos, entre otros ordenamientos.

Lo anterior, por conducto del **Instituto Metropolitano del Agua**, en términos del Acuerdo que crea dicho Organismo Público Descentralizado, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario 062, del 13 de febrero de 2017, mismo que prevé en su Artículo 5, "*El Instituto tendrá, en lo general, la representación legal del Municipio de Veracruz, en las materias de su objeto; y tendrá la misma representación respecto de aquellos municipios que se adhieran al mismo*".

2. Se **exhorta** al Titular del Instituto Metropolitano del Agua, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo Único Transitorio, de la versión final del Acuerdo por el que se crea dicho Instituto, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario Número 062, de fecha 13 de febrero de 2017, mismo que dispone que corresponde a ese Instituto, realizar las "*Funciones de supervisión y vigilancia del Título de Concesión otorgado a Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, SAPI, de C.V...*"; así como, de lo dispuesto en otros ordenamientos legales que resulten de observancia obligatoria, para ese Ente Paramunicipal, y con base en las Observaciones del presente Informe, a **realizar las investigaciones correspondientes a la Modificación al Título de Concesión otorgado el 20 de agosto de 2015, a favor del Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento SAPI de C.V.**, y se **determinen las responsabilidades y sanciones que correspondan**, por los incumplimientos atribuibles a **los servidores públicos que participaron en el acto administrativo mencionado con antelación**; asimismo, se solicita que informe a esta autoridad revisora, del resultado de las investigaciones, así como proporcione copia de las resoluciones que en su caso, se emitan al respecto.



5. CONCLUSIONES

- Se concluyó que la Adenda y/o Modificación al Título de Concesión, otorgado a Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, S.A.P.I. de C.V., publicada en la Gaceta Oficial del Estado en fecha 26 de diciembre de 2016, realizada a la Condición 24, carece de la debida motivación, resultando inviable la modificación realizada, en términos de lo dispuesto por el artículo 7 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Se concluyó que la “*PRIMERA ADENDA AL TÍTULO DE CONCESIÓN OTORGADO A GRUPO METROPOLITANO DE AGUA Y SANEAMIENTO SAPI DE C.V. PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE VERACRUZ Y MEDELLIN DE BRAVO*”, publicada en la Gaceta Oficial del Estado, Número Extraordinario 514, de fecha 26 de diciembre de 2016, a fin de poder llevar a cabo la obtención de financiamiento de los pasivos por parte de la Concesionaria, se contrapone a lo estipulado en el Título de Concesión, originalmente otorgado al Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento, S.A.P.I. de C.V., mediante Acuerdo de fecha 20 de agosto de 2015.