



**Opinión de Transparencia Mexicana sobre el  
procedimiento para la aprobación del segundo  
convenio modificatorio al Título de Concesión del  
Centro de Transferencia Modal (CETRAM) San  
Lázaro**

**Julio 2021**

**Disponible para su consulta pública en  
[www.tm.org.mx](http://www.tm.org.mx)**

**Opinión de Transparencia Mexicana sobre el procedimiento para la  
aprobación del segundo convenio modificatorio al Título de Concesión  
del  
Centro de Transferencia Modal (CETRAM) San Lázaro  
Julio 2021**

Transparencia Mexicana presenta su opinión sobre el procedimiento para la aprobación del segundo convenio modificatorio al Título de Concesión del Centro de Transferencia Modal (CETRAM) San Lázaro. La opinión de Transparencia Mexicana se realiza en el marco del convenio de colaboración con la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) del Gobierno de la Ciudad de México (CDMX).

La opinión de Transparencia Mexicana sobre la decisión planteada por el Gobierno de la Ciudad de México de llevar a cabo el procedimiento para la aprobación del segundo convenio modificatorio al Título de Concesión del CETRAM San Lázaro está dividido en:

- Sección I. Consideraciones de Transparencia Mexicana al procedimiento de segunda modificación al Título de Concesión del CETRAM San Lázaro
- Sección II. Riesgos y acciones de mitigación en materia de transparencia, legalidad y debido proceso identificadas por Transparencia Mexicana sobre el procedimiento de segunda modificación al Título de Concesión del CETRAM San Lázaro
- Sección III. Recomendaciones de Transparencia Mexicana al procedimiento de segunda modificación al Título de Concesión del CETRAM San Lázaro

## **Sección I. Consideraciones de Transparencia Mexicana al procedimiento de segunda modificación al Título de Concesión del CETRAM San Lázaro**

De conformidad con el Convenio de Colaboración celebrado entre la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) y Transparencia Mexicana, A.C., se llevó a cabo el análisis de la información entregada por la SEMOVI a Transparencia Mexicana, A.C. relacionada con el procedimiento para la aprobación del segundo convenio modificadorio al Título de Concesión del CETRAM San Lázaro.

Como resultado de la revisión y análisis de la información relacionada en el Anexo 1, Transparencia Mexicana plantea los siguientes temas a la SEMOVI como elementos para fortalecer la integridad del procedimiento para la formalización del Segundo Convenio Modificadorio al Título de Concesión.

El Primer Modificadorio al título de concesión del CETRAM San Lázaro responde a la alineación estratégica específica con la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley de Movilidad del Distrito Federal, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024, en especial, con el Plan Estratégico de Movilidad de la Ciudad de México 2019 sobre movilidad en la Ciudad de México (CDMX).

1. De acuerdo a la “Nota informativa sobre el Redimensionamiento Del Proyecto, Primer Modificadorio al Título Concesión y Viabilidad Financiera del CETRAM San Lázaro” (ver Anexo 1 numeral 17), ante la necesidad de modificar el Proyecto Básico del CETRAM, el Gobierno de la CDMX optó por un modificadorio al Título de Concesión porque la modificación no representaba una causa que permitiera la extinción de la concesión. De acuerdo con el Título de Concesión y la Ley del Régimen Patrimonial, en caso de extinción anticipada de la Concesión, por causas distintas al cumplimiento del Plazo de Vigencia, el Gobierno de la Ciudad de México debería pagar una indemnización, por lo que la actual administración capitalina solicitó en febrero de 2020 a la Concesionaria ajustar el Proyecto del CETRAM San Lázaro.<sup>1</sup>

La información entregada por el Gobierno de la CDMX y analizada por Transparencia Mexicana (Anexo I) no permitió identificar los criterios técnicos definidos por el Gobierno de la CDMX (SEMOVI) que la Concesionaria debía tomar en consideración para realizar los ajustes al diseño originalmente convenido, así como las implicaciones para la operación, de forma que cumpliera con lo establecido en la nueva normatividad sobre movilidad para la ciudad.

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo señalado en el numeral IX de los Antecedentes del Primer Modificadorio al Título de Concesión del CETRAM San Lázaro.

2. De acuerdo con la información entregada por SEMOVI a Transparencia Mexicana, la Concesionaria presentó en junio de 2020 una propuesta de rediseño al CETRAM, así como los resultados del análisis técnico financiero que mostraban un balance negativo, y posteriormente la Concesionaria realizó una propuesta financiera ajustada para obtener un balance positivo que hiciera viable el proyecto. En este sentido no es posible saber si la propuesta de diseño y financiera realizadas por la Concesionaria se apega a los criterios técnicos definidos por el Gobierno de la CDMX y a la normatividad vigente.
3. Con la información entregada a Transparencia Mexicana no fue posible analizar si la propuesta financiera y de diseño operativo del CETRAM San Lázaro presentada por la Concesionaria está apropiadamente fundamentada. Esto es de particular importancia para saber si: (a) las modificaciones efectivamente priorizan la movilidad del usuario en la CDMX, y, (b) la operación y financieros realmente derivan de dichos ajustes en la normatividad vigente.
4. Desde la perspectiva de la Concesionaria del CETRAM San Lázaro, la solicitud del gobierno de la CDMX de ajustarse a la Ley de Movilidad, tenía implicaciones operativas y financieras. Como parte de su respuesta a la solicitud gubernamental, la Concesionaria planteó una serie de ajustes a las corridas financieras para mantener un Valor Presente Neto mayor a cero.
5. Para lograr la viabilidad del Proyecto Elemental Redimensionado (PER), la Concesionaria solicitó una modificación a las condiciones contenidas en el Título de Concesión, así como la restitución del equilibrio económico, con base en el análisis técnico financiero que presentó. La Concesionaria propuso: (a) la eliminación de la obligación del pago predial que estaba previsto en el Título de Concesión, (b) la reducción de la contraprestación a favor de la ciudad, y c) el aumento en la duración de la vigencia de la concesión.

En particular, la Concesionaria del CETRAM San Lázaro solicitó los siguientes ajustes al Título de Concesión:

- Exención del pago del impuesto predial
- Ahorro del 10% en mantenimiento general
- Aumento del 72% en el costo de renta de los locales comerciales, 41% a restaurantes y 14% a quioscos
- Reducción del 13.2% en los costos de inversión (construcción, permisos y diseño y comisiones)
- Reducción del 3.14% de la contraprestación calculada sobre la utilidad neta.
- Aumento de 4 años a la vigencia de la concesión, es decir, de 40 a 44 años.

Cada una de estas propuestas, demandan un análisis por parte del Gobierno de la CDMX para confirmar que el nuevo marco legal de la CDMX efectivamente tiene

implicaciones sobre las áreas contenidas en la respuesta del concesionario. El análisis debe considerar también el costo-beneficio que las modificaciones propuestas tienen en términos de la movilidad generada frente a los ajustes a los ingresos para la hacienda pública de la Ciudad de México.

6. El análisis de la información proporcionada a Transparencia Mexicana no permitió identificar evidencia de que los ajustes planteados por la Concesionaria de CETRAM San Lázaro fueran proporcionales y consistentes con la necesidad de adaptar la concesión a las disposiciones que el nuevo marco jurídico de la CDMX establece en materia de movilidad. En opinión de Transparencia Mexicana, la Concesionaria podría aportar evidencia de la relación entre cada una de las medidas propuestas y la adaptación de la concesión al nuevo marco legal en materia de movilidad, cumpliendo con ello con lo convenido en el Primer Modificadorio al Título de Concesión.
7. Una política de movilidad debe considerar el cumplimiento de las nuevas disposiciones normativas y la viabilidad financiera del Gobierno capitalino, incluyendo la generación de ingresos a la Hacienda Pública. Es decir, la relación entre los beneficios a la movilidad y los ingresos de la Ciudad debe ser explícita y medible. Las posibles afectaciones patrimoniales a la Hacienda pública de la CDMX deben ser elementos de análisis, especialmente en lo que toca a la solidez financiera de los proyectos y obras a desarrollar.
8. La información a la que tuvo acceso Transparencia Mexicana permite inferir que la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la CDMX (SAF) realizó observaciones al Análisis Técnico Financiero y de Costo-Beneficio presentados por la Concesionaria. Sin embargo, no es posible conocer el análisis realizado por parte de la SAF en el que concluye la necesidad de realizar dichas observaciones a los Análisis Técnico Financiero y Costo-Beneficio presentados por la Concesionaria, ni tampoco el tratamiento que la SAF le dio a la respuesta de la Concesionaria sobre las observaciones realizadas a los Análisis presentados en su momento.
9. De conformidad con el contenido de la nota informativa referida en el numeral 17 del Anexo 1 de este documento, Transparencia Mexicana tuvo conocimiento de que la Secretaría de Movilidad consideró como parte de las posibles modificaciones al proyecto del CETRAM San Lázaro, la disposición de un predio aledaño al de la Concesión denominado como “la franja”, en beneficio del CETRAM, a cambio de la construcción de ciertas obras que quedarían en beneficio del Metrobús. De la revisión del resto de la información relacionada en el Anexo 1 de este documento, no se identifica si se llevó a cabo un análisis para incorporar dicho predio, o bien para descartarlo. De la revisión realizada por Transparencia Mexicana tampoco es posible conocer el criterio para determinar la conveniencia de incorporar, o no, las obras que se realizarían a favor del Metrobús como parte de las posibles modificaciones al Título de Concesión.

10. Asimismo, en el Primer Modificadorio al Título de Concesión, se incluye una previsión para que en caso de que el proyecto modificado que propusiera la Concesionaria no resultara viable financieramente, ésta podría renunciar al Título de Concesión.

Si bien la Concesionaria presentó el Análisis Costo-beneficio y el Análisis Técnico Financiero previsto para demostrar la viabilidad financiera de la Concesión, de la información a la que tuvo acceso Transparencia Mexicana, no es posible conocer los análisis financieros que el Gobierno de la CDMX realizó para confirmar que efectivamente la Concesión sea viable financieramente.

11. De la revisión de la propuesta preliminar de las cláusulas del borrador del Segundo Convenio Modificadorio entregado por la SEMOVI, Transparencia Mexicana observó que dicha propuesta de clausulado, no considera medidas para llevar a cabo acciones de vigilancia y verificación del cumplimiento de los niveles de servicio a los que quedará obligada la Concesionaria de acuerdo con la propuesta de diseño que, en su caso, apruebe el Gobierno de la CDMX.
12. Transparencia Mexicana identificó que en la propuesta preliminar de las cláusulas del Segundo Convenio Modificadorio al Título de Concesión no se incorporan las medidas a seguir en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas con motivo de las nuevas modificaciones al Título de Concesión.
13. Finalmente, Transparencia Mexicana observó que el sitio web destinado por la SEMOVI para compartir información pública de la concesión del CETRAM San Lázaro no se encuentra actualizado, pues únicamente cuenta con los documentos correspondientes al Título de Concesión del CETRAM San Lázaro, así como el Análisis Costo-Beneficio y el Análisis Técnico y Financiero, ambos de 2017.

## **Sección II. Riesgos en materia de transparencia, legalidad y debido proceso, y propuesta de acciones de mitigación, identificadas por Transparencia Mexicana como resultado del análisis al proceso de modificación al Título de Concesión del CETRAM San Lázaro**

Derivado del análisis de la información entregada por la SEMOVI a Transparencia Mexicana relacionada con el Título de Concesión del CETRAM San Lázaro y teniendo en cuenta las consideraciones descritas previamente, Transparencia Mexicana llevó a cabo el análisis para identificar posibles riesgos en materia de transparencia, legalidad y debido proceso, asociados al Título de Concesión y las modificaciones que se pretenden realizar mediante la formalización del segundo convenio modificatorio.

### **Con relación al otorgamiento y a la primera modificación del Título de Concesión:**

1. Sobre la falta de información relacionada con el procedimiento de revisión del Título de Concesión, y la aprobación del Primer Modificatorio al Título de Concesión, los fundamentos legales y elementos que motivaron dicha decisión, así como la identificación de las autoridades responsables de la toma de decisiones.

Acción de mitigación del riesgo: Se recomienda integrar el soporte documental de las decisiones tomadas por los responsables de cada proceso y etapa, relacionados al Título de Concesión, de tal forma que en el expediente público conste la fundamentación y motivación de la toma de decisiones.

Adicionalmente, Transparencia Mexicana recomienda que se haga pública el acta de entrega recepción de la información que fue entregada por la administración anterior con relación al Título de Concesión.

### **Con relación al proceso de revisión para la modificación del Título de Concesión**

2. Sobre la decisión del Gobierno de la CDMX en relación a la modificación del Título de Concesión. Transparencia Mexicana no identificó el análisis de las opciones consideradas por la CDMX, que llevaron a optar por este modificatorio, es decir, no se identificó documentación sobre los escenarios posibles, incluyendo la posible cancelación de la Concesión; o si el pago de la indemnización, en caso de extinción anticipada, resultaba viable o no con relación a las implicaciones que traería la modificación del Título de Concesión.

Acción de mitigación del riesgo: Las instancias facultadas del Gobierno de la CDMX como la SEDUVI, SAF-DGAF y DGPI y SEMOVI deberán justificar las razones y el análisis sobre el cual se tomó la decisión de realizar el Primer Modificatorio al Título de Concesión, con el que se acredite la relación costo-beneficio de cada una de

ellas y las implicaciones correspondientes en el Título de concesión del CETRAM San Lázaro que deben ser consideradas para la determinación de las condiciones del segundo modificatorio. Esta información debe integrarse como parte del expediente público de la segunda modificación al título de concesión y deberá abordar todos los escenarios posibles, incluida la cancelación de la concesión, así como el aprovechamiento de los espacios que disponga la ciudad y que sean aledaños al CETRAM San Lázaro.

3. Sobre la falta de fundamento y motivación para llevar a cabo la Segunda Modificación al Título de Concesión.

Acción de mitigación del riesgo: Todos los estudios de factibilidad y viabilidad técnica, social, administrativa y financiera de los proyectos deberán realizarse por parte de las dependencias responsables de la administración de los títulos de concesión o por actores independientes, por encargo de las primeras, en el ánimo contar con todas las justificaciones que sostienen la decisión de otorgar las modificaciones al título de concesión, previo a su formalización, y de forma adicional a la información presentada por la Concesionaria.

Además de los estudios y análisis correspondientes deben existir las comunicaciones oficiales en las que se informa cuáles son los criterios para la autorización de los procedimientos y qué funcionario y dependencia realiza dicha aprobación.

4. Sobre las condiciones para la operación de la concesión que han sido modificadas a fin de encontrar un valor presente neto positivo que garantice la viabilidad financiera del proyecto.

Acción de mitigación del riesgo: Tras la revisión de la situación actual de la concesión del CETRAM en San Lázaro, la Secretaría de Finanzas debería generar el modelo de corrida financiera para contrastarlo con el provisto por el actual titular de la concesión y evaluar la consistencia entre el modelo financiero y los niveles de servicio requeridos.

En opinión de Transparencia Mexicana, en futuros procesos de otorgamiento o revisión de concesiones resultaría útil que un tercero independiente al Gobierno capitalino o a los interesados en obtener o modificar un título de concesión, realice o verifique las estimaciones financieras correspondientes.

5. Sobre la falta de elementos para realizar las acciones de verificación y vigilancia a los estándares de operación del CETRAM, a considerar como parte de las modificaciones que sean acordadas en el Segundo Modificadorio al Título de Concesión.

Acción de mitigación del riesgo: Mediante la implementación de un clausulado que prevea la transferencia y análisis en tiempo real de la información que sustente el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del Concesionario (contrato inteligente condicionado al desempeño), se podría salvaguardar los intereses de la CDMX y de los usuarios del CETRAM San Lázaro, generando condiciones y supuestos de acción oportunos en función de los niveles reales de desempeño de la Concesionaria, previendo posibles escenarios de riesgo y reduciendo la posibilidad de recurrir a modificaciones adicionales a los términos convenidos en este segundo modificatorio.

**Sección III. Recomendaciones de Transparencia Mexicana a la  
decisión llevar a cabo el procedimiento de modificación al Título  
de Concesión del CETRAM San Lázaro**

1. Elaborar y publicar una relación de todos los documentos que forman parte del proceso para el otorgamiento del Título de Concesión y los subsecuentes convenios modificatorios, incluyendo la clasificación de la información, en términos de lo que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) junto con el fundamento legal para clasificarlos como públicos o reservados.
2. Integrar los expedientes correspondientes al otorgamiento del Título de Concesión del CETRAM San Lázaro, así como a la primera modificación al Título y Segunda Modificación, los cuales deberán integrar todos los elementos de justificación de la toma de decisiones y la información de las entidades y funcionarios responsables de cada uno de los procesos, éstos deberán ser públicos, conforme a los términos de la legislación vigente en materia de transparencia.
3. Publicar los criterios para la determinación de la viabilidad del proyecto presentado por la Concesionaria para el CETRAM San Lázaro en términos de viabilidad técnica, financiera y social.
4. Que la SAF presente o elabore el análisis de las corridas financieras. Se recomienda que en futuros procesos de otorgamiento o revisión de concesiones, un tercero independiente al Gobierno capitalino o a los interesados en obtener o modificar un título de concesión, pueda realizar las estimaciones financieras correspondientes.
5. Implementación de un clausulado desarrollado bajo la lógica de un contrato inteligente, condicionado al desempeño, para generar condiciones y supuestos de acción en función de los niveles de desempeño de la Concesionaria, previendo posibles escenarios y reduciendo la posibilidad de recurrir a modificaciones adicionales a los términos convenidos en este segundo modificatorio.
6. Elaboración y publicación de un mecanismo de seguimiento a recomendaciones de Transparencia Mexicana mediante un Tablero de control en donde se integre el tratamiento que la SEMOVI dará a cada una de éstas.

## **Anexo 1**

### **Relación de documentos entregados por la SEMOVI a Transparencia Mexicana en el marco de la colaboración para emitir la opinión a la decisión de llevar a cabo la modificación del Título de Concesión del CETRAM San Lázaro**

#### **Proyecto Básico**

1. Propuesta de Proyecto Básico CETRAM San Lázaro
2. Análisis Técnico Financiero
3. Análisis Costo Beneficio

#### **Título de Concesión**

4. Título de concesión CETRAM San Lázaro
5. Primer Modificatorio San Lázaro

#### **Análisis Técnico Financiero y Análisis Costo Beneficio para el Proyecto Elemental Redimensionado**

6. Análisis Costo Beneficio del Proyecto Elemental Redimensionado. Junio 2020.
7. Análisis Técnico Financiero del Proyecto Elemental Redimensionado. Junio 2020.
8. Análisis Costo Beneficio del Proyecto Elemental Redimensionado. Agosto 2020.
9. Análisis Técnico Financiero del Proyecto Elemental Redimensionado. Agosto 2020.
10. Oficio de fecha 25 de agosto de 2020 emitido por Hugo Vázquez García, apoderado legal de la Concesionaria, con el que hace entrega de los análisis de Costo Beneficio y Técnico Financiero del Proyecto Elemental Redimensionado, con acuse de recibo de la Secretaría de Administración y Finanzas.
11. Oficio número SAF/DGAF/01568/2020, de fecha 18 de septiembre de 2020, emitido por el Mtro. Juan Carlos Carpio Fragoso, Director General de Administración Financiera de la Secretaría de Administración y Finanzas con el que notifica a la Concesionaria de las observaciones a los análisis Costo Beneficio y Técnico Financiero presentados por la Concesionaria .
12. Análisis Costo Beneficio del Proyecto Elemental Redimensionado. Noviembre 2020.
13. Análisis Técnico Financiero del Proyecto Elemental Redimensionado. Noviembre 2020.
14. Oficio de fecha 18 de noviembre de 2020 emitido por Hugo Vázquez García, apoderado legal de la Concesionaria, con el que da respuesta a las observaciones a los análisis de Costo Beneficio y Técnico Financiero del Proyecto Elemental Redimensionado, comunicadas mediante oficio

SAF/DGAF/01568/2020, con acuse de recibo de la Secretaría de Administración y Finanzas del 19 de noviembre de 2020.

15. Oficio de fecha 18 de noviembre de 2020 emitido por Hugo Vázquez García, apoderado legal de la Concesionaria, con el que da respuesta a las observaciones a los análisis de Costo Beneficio y Técnico Financiero del Proyecto Elemental Redimensionado, comunicadas mediante oficio SAF/DGAF/01568/2020, con acuse de recibo de la Dirección General Patrimonio Inmobiliario del 19 de noviembre de 2020.

#### **Presentación CETRAM San Lázaro**

16. Presentación CETRAM San Lázaro.
17. Nota informativa sobre el Redimensionamiento del Proyecto, Primer Modificadorio al Título Concesión y Viabilidad Financiera del Cetram San Lázaro.

Transparencia Mexicana, A.C.  
Dulce Olivia 73, Colonia Villa Coyoacán. Delegación Coyoacán.  
CDMX. C.P. 04000. México

+52 555659 4714  
Wa: 55 2529 2740

Síguenos en redes sociales:

Telegram: <https://t.me/transparenciamexicana>

Twitter: @IntegridadMx

Instagram: [transparencia\\_mexicana](https://www.instagram.com/transparencia_mexicana)

Facebook: [/TransparenciaMexicana/](https://www.facebook.com/TransparenciaMexicana/)