

**Secretaría de Comunicaciones y Transportes****Cumplimiento de las Condiciones de los Títulos de Concesión de Caminos y Puentes Federales**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-0-09100-02-0369

369-DE

***Criterios de Selección***

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

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera para comprobar que las concesiones, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública, se efectuaron de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

***Alcance***

	<b>INGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	250,080.7
Muestra Auditada	250,080.7
Representatividad de la Muestra	100.0%

Se revisó el 100.0 % del universo de 250,080.7 miles de pesos, que corresponde a los ingresos de la recaudación por 230,067.7 miles de pesos de la contraprestación fija anual de 58 títulos de concesión y 20,013.0 miles de pesos de la contraprestación inicial de una concesión que fue otorgada durante 2015.

***Antecedentes***

En el artículo 36, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransporte en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales.

En términos del artículo 5, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, le corresponde a la SCT otorgar las concesiones que por ley le corresponda y resolver, en su caso, sobre su prórroga y modificaciones, así como declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión o revocación.

La SCT podrá otorgar concesiones para construir, mantener, conservar y explotar caminos y puentes a particulares, conforme al procedimiento de concurso público internacional, mediante título de concesión, por un plazo de hasta 30 años, y podrán prorrogarse por un periodo equivalente al señalado originalmente; así como para mantener, conservar y explotar

caminos federales construidos o adquiridos por cualquier título por el Gobierno Federal, estas últimas no podrán ser mayores de 20 años; excepcionalmente la SCT podrá otorgar concesiones a los gobiernos de los estados o a entidades paraestatales sin sujetarse al procedimiento de concurso público, así como resolver su revocación o terminación en su caso.

## Resultados

### 1. Cuenta Pública

En el artículo 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, se establece que el Gobierno Federal tendrá derecho de percibir una participación de los ingresos que obtengan las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte por la explotación de los servicios concesionados, cuya participación se fijará en las mismas concesiones. Asimismo, el artículo 15, fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, establece que las contraprestaciones, que deban cubrirse al Gobierno Federal serán fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a propuesta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2015, se reportaron ingresos por participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica por 19,588,945.3 miles de pesos, concepto que se integra de los aprovechamientos generados por las concesiones vigentes en ese año otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT y la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT, como se muestra a continuación:

PARTICIPACIONES A CARGO DE LOS CONCESIONARIOS DE VÍAS GENERALES DE  
COMUNICACIÓN, 2015  
(Miles de pesos)

Concepto	Importe
Instituto Federal de Telecomunicaciones	3,407,182.9
Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT <sup>1/</sup>	15,931,681.7
Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT	250,080.7
<b>Total</b>	<b>19,588,945.3</b>

FUENTE: Reporte e5cinco (clave 700036) proporcionado por la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la SCT.

<sup>1/</sup> Corresponde al pago del aprovechamiento que fijó la SHCP a la SCT por la concesión del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Se analizó el reporte de la recaudación que emitió el sistema "e5cinco" proporcionado por la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la SCT y se verificó que las contraprestaciones que pagaron los concesionarios ascendieron a 250,080.7 miles de pesos, lo cual coincidió con lo reportado por la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT.

Al respecto, la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT informó que 69 títulos de concesión en materia de caminos y puentes estuvieron vigentes en el ejercicio fiscal de 2015, por los que se recaudaron aprovechamientos por 250,080.7 miles de pesos, integrados por la contraprestación inicial de 20,013.0 miles de pesos correspondiente al otorgamiento de la autopista Libramiento Hermosillo al Estado de Sonora y por las contraprestaciones fijas anuales por 230,067.7 miles de pesos, como se detalla a continuación:

- La SCT informó que recaudó 230,067.7 miles de pesos, por el pago de 58 títulos de concesión que están en operación y son susceptibles de pagar dicho aprovechamiento, mismos que fueron corroborados con los comprobantes de pago.
- En lo que corresponde a los 11 títulos de concesión restantes, la Dirección General de Desarrollo Carretero señaló que no pagaron contraprestación fija anual debido a que los tramos de 9 concesiones se encuentran en construcción, dentro de los que se ubica el Libramiento Hermosillo otorgado en concesión en 2015 con fecha estimada de conclusión del 14 de agosto de 2017, de acuerdo con el anexo 7 del título de concesión, que contiene los Programas de Construcción y de Inversión del libramiento; 1 título de concesión corresponde a un tramo que es libre de peaje y 1 paga derechos del 1.0% sobre los ingresos por la venta de bienes y servicios, en vez de aprovechamientos.

Los porcentajes de pago de las contraprestaciones establecidas en los títulos de concesión se muestran en el cuadro siguiente:

CONTRAPRESTACIÓN FIJA ANUAL DE CONCESIONES VIGENTES EN 2015				
Porcentaje	En operación	En construcción	Sin contraprestación	Total
0.000001%	8			8
0.1%	1			1
0.5%	43	9		52
1.0%	6			6
Libre de peaje <sup>1/</sup>			1	1
Concesión CAPUFE	—	—	1	1
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>69</b>

FUENTE: Oficios de solicitud de pago de contraprestación a los concesionarios emitidos por la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas de la SCT.

<sup>1/</sup> Corresponde a la concesión del Puente Internacional Córdova de las Américas, el cual se comunica a Ciudad Juárez, Chihuahua, y a El Paso, Texas, Estados Unidos de América.

En lo que se refiere al título de concesión de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, la SCT informó que no paga la contraprestación debido a que, en términos de los artículos 212 y 213 de la Ley Federal de Derechos vigente para el ejercicio fiscal de 2015, la entidad está obligada al pago de derechos por el uso de carreteras y puentes federales, aplicando la tasa del 1.0% sobre los ingresos por la venta de bienes y servicios por el uso de las mismas por cada ejercicio fiscal, motivo por el cual no pagó aprovechamientos, por lo que para el ejercicio fiscal 2015 el pago de derechos fue por 12,971.3 miles de pesos.

Por lo anterior, se concluye que en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2015 se reportaron ingresos por participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica por 19,588,945.3 miles de pesos, de los cuales se constató que 250,080.7 miles de pesos corresponden a las contraprestaciones que pagaron los concesionarios de caminos y puentes, mismos que coincidieron con lo reportado por la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT.

## **2. Solicitud y autorización de la contraprestación fija anual**

Las contraprestaciones que se pagan al Gobierno Federal, por los títulos de concesión de caminos y puentes federales, se constituyen como aprovechamientos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, las cuales para 2015 estuvieron reguladas por los artículos 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; 15, fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 3 del Código Fiscal de la Federación; 10 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015; y 38, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al 31 de diciembre de 2015, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó 69 títulos de concesión, como se muestra en el cuadro siguiente:

## TÍTULOS DE CONCESIÓN DE CAMINOS Y PUENTES VIGENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015

Concepto	Otorgamiento por la Ley		Total
	LVGC <sup>1/</sup>	LCPAF <sup>2/</sup>	
<u>Gobiernos Estatales</u>			
Puentes internacionales	4	2	6
Puentes nacionales	1	4	5
Tramos carreteros	5	2	7
<u>Entidades Paraestatales</u>			
CAPUFE	-	1	1
BANOBRAS	2	-	2
<u>Empresas Particulares</u>			
Puentes internacionales	1	2	3
Tramos carreteros	9	35	44
<u>Fideicomisos</u>			
FONADIN		<u>1</u>	<u>1</u>
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>47</b>	<b>69</b>

FUENTE: Títulos de concesión y sus anexos proporcionados por la DGDC de la SCT.

1/ LVGC: Ley de Vías Generales de Comunicación.

2/ LCPAF: Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Al respecto, la SCT otorgó 22 títulos de concesión entre los años de 1987 a 1993, en los cuales dicha dependencia fijó y autorizó las contraprestaciones anuales que se pagan por la explotación de vías generales de comunicación, ya que el artículo 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establecía como derecho del Gobierno Federal percibir una participación en los ingresos que obtuvieran las empresas de vías generales de comunicación por la explotación de los servicios concesionados; sin embargo, dicha dependencia carecía de atribuciones para fijar aprovechamientos, ya que desde la fecha de otorgamiento de los títulos de concesión y hasta el ejercicio fiscal de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha sido la dependencia facultada para el cobro de los aprovechamientos, por lo que se trató de actos continuos que también surtieron sus efectos en el ejercicio de 2015.

A partir de 1994, la SCT otorgó 47 títulos de concesión en términos de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la cual establece en su artículo 15, fracción VIII, que las contraprestaciones que deban cubrirse al Gobierno Federal serán fijadas por la SHCP a propuesta de la SCT.

Al respecto, se comprobó que de los 47 títulos de concesión en 23 las contraprestaciones fueron fijadas por la SHCP, a propuesta de la SCT; sin embargo, en lo que corresponde a las 24 concesiones restantes fueron impuestas por la SCT y no fueron propuestas a la SHCP para que ésta las fijara o modificara, en incumplimiento de la norma referida, las cuales corresponden a las siguientes:

PORCENTAJE DE LA CONTRAPRESTACIÓN DE TÍTULOS DE CONCESIÓN DE CAMINOS Y PUENTES VIGENTES  
EN EL EJERCICIO 2015, SIN AUTORIZACIÓN POR LA SHCP  
(Miles de pesos)

Núm.	Concesión	Fecha del título de concesión	% de contraprestación	Monto cobrado en 2015
1	Tihuatlán-Tuxpan, México-Pachuca, Asunción-Tejocotal, Libramiento Tulancingo y Tejocotal-Nuevo Necaxa	23/02/1994	1.0%	17,694.6
2	Puente Internacional Nuevo Laredo III	30/07/1996	0.5%	815.0
3	Libramiento de Nogales <sup>2/</sup>	20/04/1998	0.5%	309.1
4	Centinela-La Rumorosa <sup>2/</sup>	14/07/2000	0.1%	110.5
5	Amozoc-Perote y Libramiento de Perote	24/11/2003	0.5%	2,398.7
6	Puente Coatzacoalcos	27/08/2004	0.5%	569.9
7	Libramiento Mexicali	15/11/2004	0.5%	380.0
8	Puente la Unidad-Eugenio Echeverría Castellot	15/03/2005	0.5%	661.7
9	Morelia-Salamanca	14/07/2005	0.5%	1,684.6
10	Santa Ana-Altar	16/08/2005	0.5%	921.9
11	Irapuato-La Piedad	12/09/2005	0.000001%	0.0
12	Libramiento Norte de la Ciudad de México	21/12/2005	0.5%	11,070.5
13	Libramiento Tecpan	24/05/2006	0.5%	73.7
14	Querétaro-Irapuato	21/06/2006	0.000001%	0.0
15	Puente Colorado	20/09/2006	0.5%	267.3
16	Libramiento Norponiente de Saltillo y la Autopista Saltillo Monterrey	17/11/2006	0.5%	2,656.6
17	Puente Internacional Reynosa-McAllen, "Anzalduas"	27/07/2007	0.5%	201.8
18	Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	19/07/2007	0.5% y 0.000001%	705.2
19	Río Verde-Ciudad Valles	08/08/2007	0.5%	625.8
20	Cruce Internacional San Luis Río Colorado II	27/11/2007	0.5%	25.6
21	Puente José López Portillo	29/02/2008	0.5%	275.2
22	Puente Internacional Río Bravo-Donna	14/03/2008	0.5%	88.3
23	Libramiento Surponiente de Aguascalientes <sup>1 y 2/</sup>	25/03/2009	0.5%	0.0
24	Autopista Siglo XXI <sup>1 y 2/</sup>	18/12/2013	0.5%	0.0
Total				41,536.0

FUENTE: Títulos de concesión y sus anexos, reporte de ingresos clave 700036 emitido por la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la SCT.

1/ Estas concesiones se encuentran en construcción.

2/ En estos títulos de concesión no se estableció el porcentaje de contraprestación de manera expresa.

Conforme a lo anterior, en los 24 títulos de concesión que se mencionan en el cuadro, la SCT fijó las contraprestaciones sin tener atribuciones para ello, y las cobró en el ejercicio fiscal 2015. Cabe mencionar que dicha situación también fue observada por esta entidad de fiscalización superior de la Federación en la revisión de la Cuenta Pública de 2014, en la cual se recomendó a la SCT que propusiera a la SHCP las contraprestaciones que deben cubrirse al

Gobierno Federal, no obstante ello, la SCT no ha llevado a cabo las acciones conducentes para subsanar la irregularidad descrita.

Cabe mencionar que el cobro de los aprovechamientos por su propia naturaleza, son ingresos que son regulados anualmente por la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de que se trate, en términos del artículo 74, fracción IV, Constitucional, ya que forman parte de los ingresos proyectados en la misma para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación del año que corresponda.

En este sentido, el artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015 prevé que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal, por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación o por la prestación de servicios, en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos o que por cualquier causa legal no se paguen, para lo cual, el artículo 38, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, faculta a la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios para fijar o modificar los productos y aprovechamientos de la Administración Pública Federal centralizada, salvo aquéllos que estén previstos en ley, en congruencia con las políticas de la hacienda pública, económica y social del país.

Por otra parte, el artículo 10, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015 prevé que durante el mismo ejercicio la SHCP, mediante resoluciones de carácter particular, aprobará los montos de los aprovechamientos que cobren las dependencias de la Administración Pública Federal, salvo cuando su determinación y cobro se encuentre previsto en otras leyes. Para tal efecto, las dependencias interesadas estarán obligadas a someter para su aprobación, durante los meses de enero y febrero de 2015, los montos de los aprovechamientos que se cobren de manera regular, y hace la previsión de que los aprovechamientos que no sean sometidos a la aprobación de la SHCP, no podrán ser cobrados por la dependencia de que se trate a partir del 1 de marzo de 2015.

En concordancia con lo señalado respecto de la naturaleza anual de los aprovechamientos, es importante señalar lo previsto en el párrafo quinto del mismo ordenamiento, el cual señala que las autorizaciones para fijar o modificar las cuotas de los aprovechamientos que otorgue la SHCP durante el ejercicio fiscal de 2015, sólo surtirán sus efectos para ese año, es por ello que la dependencia encargada de su cobro deberá someterlos a aprobación de la SHCP en los ejercicios fiscales subsecuentes en los términos que señale la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, para poder continuar cobrándolos.

Por lo tanto, conforme al marco normativo descrito, durante el ejercicio fiscal de 2015 la SHCP fue la autoridad facultada para aprobar los montos o porcentajes de los aprovechamientos que se cobraron por las contraprestaciones fijas anuales establecidas en los títulos de concesión, sin menoscabo de que los títulos de concesión hayan sido otorgados en términos de la Ley de Vías Generales de Comunicación o de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Al respecto, se comprobó que de los 69 títulos de concesión vigentes, 11 no pagaron aprovechamientos para el ejercicio 2015, debido a que 9 tramos concesionados se encontraban en construcción; 1 tramo es libre de peaje y el último tramo paga derechos, por

lo que los aprovechamientos cobrados en 2015 que no fueron sometidos para la aprobación de la SHCP, corresponden a las 58 concesiones siguientes:

## CONTRAPRESTACIONES FIJAS VIGENTES COBRADAS EN EL EJERCICIO 2015 NO AUTORIZADAS POR LA SHCP

(Miles de pesos)

Núm.	Concesión	Ley que otorgó la concesión	Fecha del título de concesión	Porcentaje de contraprestación fija	Monto cobrado contraprestación en 2015
1	Santa Ana–Altar	LCPAF	16/08/2005	0.5%	921.9
2	Centinela-La Rumorosa	LCPAF	14/07/2000	0.1%	110.5
3	Jiménez-Camargo y Km. 83 El Sueco-Villa Ahumada	LVGC	29/08/1989	0.000001%	0.0
4	Delicias–Camargo	LVGC	27/10/1988	0.000001%	0.0
5	Peñón–Texcoco	LVGC	26/03/1993	0.5%	2,054.6
6	Veracruz–Cardel	LVGC	06/10/1993	1.0%	3,909.7
7	Providencia-Libramiento de Fresnillo, Libramiento Calera-Entronque Estrada	LVGC	13/03/1992	0.5%	1,095.8
8	Puente la Unidad-Eugenio Echeverría Castellot	LCPAF	15/03/2005	0.5%	661.7
9	Puente Coatzacoalcos	LCPAF	27/08/2004	0.5%	569.9
10	Puente Colorado	LCPAF	20/09/2006	0.5%	267.3
11	Puente José López Portillo	LCPAF	29/02/2008	0.5%	275.2
12	Puente San Miguel	LVGC	14/12/1992	1.0%	2,091.6
13	Puente Internacional Río Bravo–Donna	LCPAF	14/03/2008	0.5%	88.3
14	Puente Internacional Nuevo Laredo III	LCPAF	30/07/1996	0.5%	815.0
15	Puente Internacional Lucio Blanco-Los Indios	LVGC	12/11/1990	1.0%	212.2
16	Puente Internacional Solidaridad Colombia	LVGC	26/07/1990	0.5%	245.8
17	Puente Internacional Piedras Negras II	LVGC	09/08/1991	1.0%	405.7
18	Maravatío–Atzacomulco	LVGC	20/10/1987	0.000001%	0.0
19	Acatlán-Colima	LVGC	20/10/1987	0.000001%	0.0
20	Fondo Nacional de Infraestructura	LCPAF	30/09/2011	0.5%	108,780.1
21	Tehuacán-Tlaxcala, México-Pachuca, Asunción-Tejocotal, Libramiento Tulancingo y Tejocotal-Nuevo Necaxa	LCPAF	23/02/1994	1.0%	17,694.6
22	Libramiento Norte de la Ciudad de México	LCPAF	21/12/2005	0.5%	11,070.5
23	Morelia-Salamanca	LCPAF	14/07/2005	0.5%	1,684.7
24	Tapachula-Talismán	LCPAF	28/11/2006	0.000001%	0.0
25	Mitla-Entronque Tehuantepec II	LCPAF	27/05/2010	0.000001%	0.0
26	Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	LCPAF	19/07/2007	0.5%	705.2
27	Guadalajara-Tepic	LCPAF	30/11/2011	0.5%	5,996.3
28	Libramiento Norponiente de Saltillo y la Autopista Saltillo Monterrey	LCPAF	17/11/2006	0.5%	2,656.6
29	Perote-Barandilla y Libramiento de Jalapa	LCPAF	14/02/2008	0.5%	1,759.5
30	Pátzcuaro-Uruapan-Lázaro Cárdenas	LCPAF	30/03/2012	0.5%	3,252.2
31	Nueva Italia-Apatzingán	LCPAF	05/10/2007	0.000001%	0.0
32	Arriaga-Ocozacoautla	LCPAF	31/10/2007	0.5%	1,833.5
33	Mazatlán-Culiacán y Libramiento Sur de Culiacán	LCPAF	30/11/2009	0.5%	2,891.3
34	Tepic-Villa Unión	LCPAF	06/04/2005	0.5%	4,747.7
35	Querétaro-Irapuato	LCPAF	21/06/2006	0.000001%	0.0
36	Irapuato-La Piedad	LCPAF	12/09/2005	0.000001%	0.0

Continúa ...

...Continuación					
Núm.	Concesión	Ley que otorgó la Concesión	Fecha del título de concesión	Porcentaje de contraprestación fija	Monto cobrado contraprestación en 2015
37	Libramiento de Matehuala	LCPAF	09/05/2003	0.5%	803.0
38	Amozoc-Perote y Libramiento de Perote	LCPAF	24/11/2003	0.5%	2,398.7
39	Rio Verde-Ciudad Valles	LCPAF	08/08/2007	0.5%	625.8
40	Libramiento de Irapuato	LCPAF	30/01/2008	0.5%	100.9
41	Libramiento la Piedad	LCPAF	20/01/2009	0.5%	597.2
42	Libramiento Tecpan	LCPAF	24/05/2006	0.5%	73.7
43	Libramiento de Mexicali	LCPAF	15/11/2004	0.5%	380.0
44	Maravatío-Zapotlanejo y Guadalajara-Aguascalientes-León	LCPAF	03/10/2007	0.5%	22,754.9
45	Libramiento de Nogales	LCPAF	20/04/1998	0.5%	309.1
46	Salamanca-León	LCPAF	26/05/2011	0.5%	22.8
47	Tijuana-Tecate y Libramiento de Tecate	LVGC	28/11/1989	0.5%	1,448.7
48	Torreón-Cuencamé	LVGC	18/07/1990	0.5%	2,494.4
49	Durango-Yerbanís	LVGC	24/04/1992	1.0%	1,897.9
50	Kantunil-Cancún	LVGC	05/12/1990	0.5%	2,694.9
51	Libramiento Oriente de San Luis Potosí	LVGC	15/10/1990	0.5%	2,658.2
52	Constituyentes y Reforma-La Venta	LVGC	31/07/1989	0.5%	7,179.8
53	San Martín-Textmelucan-Tlaxcala	LVGC	15/03/1990	0.5%	710.7
54	Armería-Manzanillo y Libramiento de Manzanillo	LVGC	09/11/1990	0.5%	2,257.8
55	Ecatepec-Pirámides	LVGC	25/01/1991	0.5%	2,390.3
56	Cruce Internacional San Luis Río Colorado II	LCPAF	27/11/2007	0.5%	25.6
57	Puente Internacional Reynosa-McAllen, "Anzalduas"	LCPAF	27/07/2007	0.5%	201.8
58	Puente Internacional Zaragoza-Ysleta	LVGC	27/07/1989	0.5%	1,244.1
Total					230,067.7

FUENTE: Oficios números 09/100/0122/2016 y 5.1.-780 del 4 y 6 de abril de 2016, respectivamente, emitidos por la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la SCT.

LVGC: Ley de Vías Generales de Comunicación.

LCPAF: Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Al respecto, el 02 de diciembre de 2016 la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas de la SCT informó que el 15 de marzo de 2016 la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la SCT solicitó opinión a la SHCP para continuar realizando el cobro de la contraprestación considerando que no cuenta con las propuestas y las autorizaciones de la autoridad competente, y en respuesta, con oficio núm. 349-B-139 del 30 de marzo de 2016 la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios de la SHCP, respondió entre otros aspectos lo siguiente:

- La SHCP es la facultada para fijar o modificar los aprovechamientos en la Administración Pública Federal centralizada por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, como es el caso de autopistas concesionadas.
- El ejercicio de la atribución de la SHCP es a petición de la dependencia que requiere que se fije el aprovechamiento respectivo mediante la propuesta formal de los montos de los aprovechamientos a ser aplicables a la concesión de que se trate y por el ejercicio fiscal que corresponda.
- La LIF es un ordenamiento que contiene disposiciones de vigencia anual, que regula los términos en que deberán fijarse los aprovechamientos por parte de la SHCP, entre ellos, establece de manera precisa que los aprovechamientos que se fijen deberán corresponder al ejercicio fiscal en curso. Ello implica que la SHCP solo tiene facultades para fijar aprovechamientos que correspondan al ejercicio fiscal en la vigencia de la LIF y a solicitud de la dependencia interesada en el establecimiento de los aprovechamientos que se trate. Realizarlo de otra manera derivaría en una contravención a las disposiciones fiscales aplicables.
- A mayor abundamiento, la propia LIF señala que las autorizaciones para fijar o modificar las cuotas de los aprovechamientos que otorgue la SHCP durante el ejercicio fiscal que se trate, solo surtirán sus efectos para ese año y la dependencia encargada del cobro deberá someterlos a aprobación de la SHCP en los ejercicios fiscales subsecuentes, para poder continuar cobrándolos.

La Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas refirió que no resulta aplicable llevar a cabo la recomendación en los términos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, en el sentido de que la SCT proponga a la SHCP, las contraprestaciones que se cubren anualmente al Gobierno Federal de los títulos de concesión observados, debido a que la SHCP no tendría facultades para pronunciarse al respecto, debido a que su facultad de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación que es un ordenamiento que contiene disposiciones de vigencia anual, limita el ejercicio de la atribución de la SHCP para fijar el aprovechamiento respectivo mediante la propuesta formal de los montos de los aprovechamientos a ser aplicables a la concesión de que se trate y por el ejercicio fiscal que corresponda.

Al respecto, con la respuesta de la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios de la SHCP, se corroboró que la SCT debió someter para aprobación de la SHCP las cuotas de los aprovechamientos para poder cobrarlos en 2015.

Asimismo, la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas de la SCT informó que la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios de la SHCP autorizó 313 cuotas de productos y 61 cuotas de aprovechamientos por concepto de enajenación de bienes y prestación de servicios, entre los que se ubica la clave de cuota número 283 "Participación al Erario Federal por Autopistas de Cuota". Conviene señalar que en esa clave no se incluyó la integración de las cuotas de los aprovechamientos que se cobrarían por las contraprestaciones de los 58 títulos de concesión para el ejercicio fiscal 2015; asimismo, de conformidad con el artículo 10, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, se debió contar con la resolución de carácter particular con la

aprobación de los montos de los aprovechamientos que se cobrarían por la dependencia por las contraprestaciones en comento.

Por último, la SCT informó que en el momento de otorgamiento de las concesiones contó con las facultades necesarias para imponer en los títulos de concesión las obligaciones que resulten aplicables, como es el caso del pago de las contraprestaciones, además de que las mismas han sido aceptadas por los correspondientes concesionarios. Adicionalmente proporcionó las propuestas y autorizaciones de las contraprestaciones de dos concesiones otorgadas en 2015, señalando que la dependencia está cumpliendo con el procedimiento institucional para solicitar a la SHCP la autorización del cobro de las contraprestaciones establecidas en los títulos de concesión, mismas que fueron autorizadas por la autoridad correspondiente.

Contrario a lo señalado por la SCT, carece de facultades para fijar los aprovechamientos que serán cobrados a favor del Gobierno Federal, ya que es facultad exclusiva de la SHCP, lo cual es congruente con lo señalado en la respuesta a la opinión solicitada por la SCT, en la que la autoridad competente señaló que la SCT debió solicitar a la SHCP la autorización del monto de los aprovechamientos que pretendían cobrar, en un plazo no menor a 10 días anteriores a la fecha de la entrada en vigor de los títulos de concesión.

Por lo anterior, se concluye que en 2015 la SCT cobró los aprovechamientos de 58 títulos de concesión que no sometió para aprobación de la SHCP para ese ejercicio; que incluyen 24 títulos de concesión que fueron otorgados al amparo de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en las cuales fijó su contraprestación sin la autorización de la SHCP.

#### **15-0-09100-02-0369-01-001 Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el ámbito de sus atribuciones, someta anualmente para la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el monto o porcentaje de los aprovechamientos que se cobran por los títulos de concesión de caminos y puentes federales que se encuentren vigentes, previendo el procedimiento establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal al que corresponda la recaudación.

#### **15-9-09112-02-0369-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión cobraron los aprovechamientos generados por las contraprestaciones de 58 títulos de concesión, los cuales no fueron sometidos para la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015.

#### **15-9-09112-02-0369-08-002 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no propusieron las contraprestaciones de 24 títulos de concesiones, para que las

fijara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el artículo 15, fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; así como haberlas fijado en dichos títulos de concesión sin la aprobación de la dependencia mencionada, las cuales surtieron efectos en el ejercicio fiscal de 2015, ya que con base en ellas fueron cobrados los aprovechamientos en dicho ejercicio.

### 3. Títulos de concesión revisados

La Dirección General de Desarrollo Carretero de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) informó que al 31 de diciembre de 2015 se han otorgado 69 títulos de concesión a empresas privadas, gobiernos estatales y municipales, empresas paraestatales y a fideicomisos públicos no paraestatales, de los cuales se seleccionaron 9 títulos de concesión para revisión, como se muestra en el cuadro siguiente:

TÍTULOS DE CONCESIÓN DE AUTOPISTAS SELECCIONADOS  
(Miles de pesos)

Tramo carretero	Fecha de concesión	Fecha de la última modificación	Plazo de concesión actual	% Contraprestación fija	Monto pagado contra-prestación fija	Tramo carretero enunciado en este informe, correspondiente al resultado:
1 Libramiento Hermosillo	15/05/2015	S/M	30	0.5	1/	3
2 Puentes Fronterizos de Chihuahua	30/12/2015	S/M	30	0.5	2/	4
3 Peñón-Texcoco	26/03/1993	20/01/2015	60	0.5	2,054.6	5
4 Fondo Nacional de Infraestructura	30/09/2011	29/12/2015	32	0.5	108,780.1	6
5 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	18/03/2003	30/12/2015	20		3/	7
6 Tihuatlán-Tuxpan	23/02/1994	12/08/2004	30	1.0	17,694.6	8
7 Libramiento Norte de la Ciudad de México	21/12/2005	12/08/2013	60	0.5	11,070.5	9
8 Ecatepec-Pirámides	25/01/1991	25/02/2011	60	0.5	2,390.1	10
9 Puente Internacional Reynosa-McAllen, "Anzalduas"	27/07/2007	S/M	30	0.5	201.8	11
Total					142,191.7	

FUENTE: Títulos de concesión y sus anexos, Reporte e5cinco clave 400075 emitido por la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

<sup>1/</sup> Título de concesión otorgado durante 2015, pagó contraprestación inicial por 20,013.0 miles de pesos.

<sup>2/</sup> Título de concesión otorgado durante 2015 al Gobierno del Estado de Chihuahua, no paga contraprestación inicial.

<sup>3/</sup> La concesionaria Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, está obligada al pago de derechos, conforme a la Ley Federal de Derechos, para el ejercicio 2015 pagó 12,971.3 miles de pesos.

**Libramiento Hermosillo.** El 22 de enero de 2015, la SCT publicó en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria para el Concurso Público Internacional Núm. 00009076-001-15, para el otorgamiento de la concesión de la Autopista "Libramiento Hermosillo" con una longitud de 40.162 km, en el Estado de Sonora para construir, operar, explotar, conservar y

mantener por 30 años, en la cual dio a conocer a los participantes el porcentaje de contraprestación del 0.5% como pago anual fijo sin haber obtenido la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), establecido en el proyecto de Título de Concesión en la condición Trigésima, inciso b.

Al respecto, mediante los oficios números 102-K-400 y 349-B-248 de fechas 05 de diciembre de 2007 y 14 de julio de 2014, respectivamente, emitidos por la Subsecretaría de Ingresos y la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios de la SHCP, informaron a la SCT que con el fin de que la SHCP dispusiera de elementos y tiempos necesarios para evaluar, y en su caso, autorizar los aprovechamientos propuestos por la SCT era necesario que, al menos 30 días antes de la publicación de la convocatoria del concurso público en el que se tuviera previsto otorgar la concesión por la que solicitó autorización de los aprovechamientos correspondientes, enviara la solicitud donde se pidiera la opinión sobre el precio de inicio que se tuviera previsto establecer en la licitación, así como una descripción detallada de la metodología de cálculo y las bases de datos utilizadas, así como la autorización de los aprovechamientos que se tuvieran previsto establecer en las concesiones de autopistas y carreteras que se fueran a concesionar, incluyendo un aprovechamiento por ingresos diferenciales.

El 09 de marzo de 2015, la SCT solicitó la autorización a la SHCP para el cobro de los aprovechamientos por las contraprestaciones fija anual, por ingresos diferenciales y la inicial; sin embargo, de esta última mencionó que correspondería al pago inicial propuesto por el concursante ganador; por lo que, el 29 de abril de 2015, la SHCP autorizó las contraprestaciones fija anual y por ingresos diferenciales; no obstante, para la contraprestación inicial, dicha dependencia señaló que la SCT debía solicitar la autorización de un aprovechamiento equivalente a ese pago, previo a la entrega del título de concesión.

El 15 de mayo de 2015 la SCT, por medio del acta de fallo, dio a conocer el concursante ganador, compañía que acreditó su solvencia económica y capacidad técnica y financiera de conformidad con las bases generales del concurso público y que presentó la mejor propuesta económica al ofrecer una contraprestación inicial de 20,013.0 miles de pesos; por lo que el 21 de mayo de 2015 la SCT solicitó a la SHCP la autorización del aprovechamiento por el pago inicial propuesto por el concursante ganador, para estar en posibilidad de cobrar y enterar a la TESOFE el monto indicado.

El 08 de junio de 2015, la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios de la SHCP autorizó el cobro por 20,013.0 miles de pesos por concepto de contraprestación inicial derivada del otorgamiento del título de concesión del Libramiento Hermosillo.

El 05 de junio de 2015, fue celebrado el contrato de Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Fuente de Pago número 2481, con el fin de administrar todos los recursos aportados por la concesionaria para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de la autopista, así como los derivados de la explotación de la concesión durante la vigencia de la misma; asimismo, en la cláusula séptima, inciso c, del contrato se señala que la SCT será invitado permanente a las sesiones del Comité Técnico, y contará con voz pero sin voto.

El 23 de junio de 2015, se constituyó una póliza de fianza por 31,803.2 miles de pesos, a favor de la Tesorería de la Federación, para garantizar el cumplimiento de la totalidad de las

obligaciones del título de concesión; asimismo, el 21 de abril de 2016, se constituyó una póliza de fianza por 193,887.8 miles de pesos, también a favor de la Tesorería de la Federación, para garantizar la correcta ejecución y terminación de las obras del Libramiento Hermosillo.

El 03 de julio de 2015 la SCT otorgó el título de concesión con sus anexos correspondientes a la concesionaria para construir, operar, explotar, conservar y mantener el "Libramiento Hermosillo", en el Estado de Sonora, por un plazo de 30 años.

En conclusión, se comprobó que se cumplieron las condiciones para el otorgamiento de la concesión de la Autopista "Libramiento Hermosillo", de conformidad con el artículo 15, fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, y 10, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015.

#### **4. Puentes Fronterizos de Chihuahua**

El 29 de agosto de 2015, mediante decreto número 949/2015IX P.E., publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, se acordó la creación de un Fideicomiso Público, considerado como entidad paraestatal de la Administración Pública del Estado de Chihuahua de conformidad con el capítulo V de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chihuahua, denominado Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua, con objeto de que fungiera como el concesionario de la concesión correspondiente a los puentes fronterizos.

El 10 de octubre de 2015, el Gobierno del Estado Chihuahua solicitó a la SCT el otorgamiento de una concesión para operar, explotar, conservar y mantener, los puentes internacionales Zaragoza-Ysleta, Lerdo-Stanton, Paso del Norte y Guadalupe Tornillo, ubicados en Ciudad de Juárez, Chihuahua, así como la construcción de ciertas obras por conducto del Fideicomiso Público antes referido, con fundamento en el artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el cual establece que la SCT puede otorgar concesión, entre otros, a gobiernos de los estados sin sujetarse al procedimiento de concurso establecido en la ley en comento.

El 10 de diciembre de 2015, fue celebrado el Contrato de Fideicomiso Público considerado una entidad paraestatal denominado Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua, número 2243, cuyas partes quedaron integradas como Fideicomitente y Fideicomisario en segundo lugar, el Estado de Chihuahua, como Fideicomisario en primer lugar el Municipio de Juárez, Chihuahua y como Fiduciario el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en el cual se estableció entre sus principales fines, llevar a cabo directamente o por conducto de terceros la operación, administración y mantenimiento de los puentes fronterizos y cualquier otro activo que se integre a la concesión que en su momento otorgue la SCT para operar, explotar, conservar y mantener los puentes fronterizos, así como la construcción de obras que determine la SCT, conforme a las disposiciones aplicables; y recibir, administrar los bienes, derechos y recursos que le aporte el Fideicomitente, siguiendo las instrucciones del Comité Técnico, incluyendo los derechos de la concesión.

El 21 de diciembre de 2015, fue celebrado el contrato de Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago número 80745, denominado Fideicomiso de Administración Juárez–Puentes Fronterizos, con el fin de recibir, administrar y disponer los recursos que integran su patrimonio, para la construcción, operación, conservación y mantenimiento de

los puentes fronterizos, así como los derivados de la explotación de la concesión durante la vigencia de la misma, cuyas partes están integradas de la forma siguiente:

- Fideicomitente y Fideicomisario en tercer lugar: El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fiduciario del Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua, identificado con el núm. 2243.
- Fiduciario: Nacional Financiera, S.N.C.
- Fideicomisario en primer lugar: El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Fideicomisario en segundo lugar: El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su carácter de fiduciario en el Fideicomiso 1936, Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).

El 28 de diciembre de 2015, se celebró un convenio entre la concesionaria anterior, y el Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua, para establecer los términos y condiciones bajo los cuales la concesionaria anterior, se obligó a acordar dar por terminado de manera anticipada y por mutuo acuerdo con la SCT, el título de concesión, de conformidad con el artículo 16, fracción VIII, de la Ley de Caminos y Puentes Federales y de la condición vigésima, inciso b, del mismo título, a efecto de que se otorgue la nueva concesión sobre los puentes fronterizos, incluyendo la parte mexicana del puente internacional Zaragoza–Ysleta al Gobierno del Estado de Chihuahua.

Por lo anterior, el Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua acordó pagar a la concesionaria, como contraprestación por realizar las actividades que concluyeran en la celebración del convenio de terminación, los montos siguientes:

- El importe total de los créditos vigentes y sus accesorios.
- Las obligaciones económicas de pago derivadas de la terminación anticipada del título de concesión.
- Los demás costos y gastos en que se incurriera, relacionados o que sean consecuencia de la terminación anticipada del Título de Concesión.

Como consecuencia de lo anterior, el 30 de diciembre de 2015, la SCT y la concesionaria celebraron el convenio de terminación anticipada por mutuo acuerdo del título de concesión otorgado a favor de la concesionaria, para la construcción, explotación y conservación del puente internacional Zaragoza-Ysleta, en el cual se refirió en los Antecedentes, numeral VIII, que a la fecha de suscripción del convenio, los montos referidos en el párrafo anterior, fueron liquidados en su totalidad por el Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua el 29 de diciembre de 2015, por lo que en términos de lo previsto en el artículo 16, fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y de la condición Vigésima, inciso b, del título de concesión, se dio por terminada de manera anticipada y por mutuo acuerdo el título de concesión, por lo que la concesionaria entregó a la SCT libre de todo gravamen, los bienes, equipo de instalaciones inherentes y necesarios para la operación y explotación del puente internacional, conjuntamente con su derecho de vía y sus servicios auxiliares, los cuales pasaron a favor de la Nación.

En este sentido, el 30 de diciembre de 2015, la SCT otorgó el título de concesión al Gobierno del Estado de Chihuahua, con sus apéndices y anexos correspondientes, en el cual, en la condición vigésima cuarta del título de concesión, se estableció el porcentaje de contraprestación del 0.5% como pago anual fijo que la concesionaria se obliga a cubrir a la Tesorería de la Federación, la cual fue autorizada por la SHCP el 21 de diciembre de 2015.

Por último se constató que fueron constituidas las pólizas de seguros de obra en construcción de responsabilidad civil, de obra civil, de transporte de mercancías y de retraso en la fecha de inicio de operación por caso fortuito o fuerza mayor.

En conclusión, el otorgamiento el 30 de diciembre de 2015 de los títulos de concesión de los puentes fronterizos al Gobierno del Estado de Chihuahua por la SCT para construir, operar, explotar, conservar y mantener los Puentes Fronterizos Zaragoza-Ysleta, Lerdo-Stanton, Paso del Norte y Guadalupe Tornillo, ubicados en el Municipio de Juárez, operado y administrado por el Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua, se llevó a cabo conforme a las disposiciones legales.

## **5. Peñón-Textcoco**

El 26 de marzo de 1993, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) autorizó el otorgamiento de la concesión al Gobierno del Estado de México en términos de los artículos 8, 12, 14, 15 y 146 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la construcción, conservación y explotación de la carretera Peñón Textcoco dentro del territorio del Estado de México, con una longitud de 15.6 km y con una vigencia de 20 años.

Desde su otorgamiento hasta el ejercicio de 2015 fue modificada en cinco ocasiones, el 28 de noviembre de 2003, 30 de junio de 2011, 28 de septiembre de 2012, 17 de junio de 2013 y 20 de enero de 2015, en las que destaca lo siguiente:

- Se modificó el plazo de vigencia de la concesión en dos ocasiones para quedar en 60 años, bajo el argumento de que los plazos otorgados no eran suficientes para hacer frente a los compromisos financieros a cargo de la concesionaria y por ello no era posible la recuperación de la inversión que había realizado, entre los que se incluyeron una inversión por 150,000.0 miles de pesos, para construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero de peaje Atlacomulco–Piedras Negras.
- Se establecieron nuevas bases de regulación tarifaria.
- Se adicionó un párrafo cuarto a la condición décima primera del título de concesión para incluir las obras relativas a las vialidades libres de peaje necesarias para la interconexión con el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México y/o la Ciudad Aeropuerto, exclusivamente dentro del derecho de vía de la concesión; asimismo, se dispuso en el párrafo que no se limitan las facultades y atribuciones legales de la SCT para llevar a cabo las obras y vialidades necesarias, fuera del derecho de vía de la concesión, para la interconexión con el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
- En la condición décima segunda, párrafo cuarto, del título de concesión, la concesionaria quedó obligada a construir dos carriles adicionales en la carretera, uno por cada sentido; así como las obras relativas a las vialidades libres de peaje para la

interconexión con el nuevo aeropuerto, cuando el tránsito promedio diario anual que registrara la misma durante el periodo de 12 meses consecutivos, fuera superior a 42,000 vehículos; al respecto, la SCT autorizó la aplicación de un descuento de las tarifas con el fin de incrementar el uso de la carretera.

- Asimismo, se modificó el párrafo quinto de la condición décima segunda para quedar como sigue: La concesionaria llevará a cabo la construcción de los carriles adicionales, así como las obras a que refiere la condición décima primera del presente título, conforme al proyecto ejecutivo y programa de obras.

En la revisión de la Cuenta Pública 2013, de conformidad con lo informado por la SCT, este órgano fiscalizador constató que no se había iniciado la construcción de dos carriles adicionales en la carretera concesionada, debido a que en los ejercicios 2012 y 2013 su aforo no llegó al promedio diario anual de 42,000 vehículos establecidos, la SCT también señaló que revisaría el aforo que ha reportado el concesionario para que en caso de que la concesión genere recursos adicionales a los requeridos para cubrir los compromisos adquiridos con terceros y para la recuperación de la totalidad de la inversión, incluyendo la realizada para rehabilitar el primer cuerpo y construir el segundo cuerpo, y que se realice en la construcción del tercer carril, en ambos sentidos, o cualquier otra que se realice con cargo a la concesión, más el rendimiento correspondiente.

En 2015, los ingresos que generó la concesionaria sólo aumentaron el 4.0%, respecto del ingreso reportado en el ejercicio 2014; no obstante, mediante la quinta modificación efectuada el 20 de enero de 2015, la SCT autorizó la inclusión de obras adicionales relacionadas con el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México; además, seguía vigente la condición suspensiva mencionada. Cabe mencionar que el tránsito promedio diario anual registrado en 2015 ascendió a 34,244 vehículos.

En conclusión, la concesionaria no ha actualizado la condición suspensiva prevista en la condición décima segunda, párrafo cuarto, del título de concesión, la cual señala que se llevarán a cabo dichas obras cuando el tránsito promedio diario anual que registre el tramo durante el periodo de 12 meses consecutivos sea superior a 42,000 mil vehículos, para realizar la construcción de los carriles adicionales, las obras relativas a las vialidades libres de peaje necesarias para la interconexión con el nuevo aeropuerto, debido a que el tránsito promedio diario anual registrado en 2015 ascendió a 34,244 vehículos.

## **6. Fondo Nacional de Infraestructura**

El 30 de septiembre de 2011, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (BANOBRAS), como fiduciario del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), un nuevo título de concesión para la implementación de las disposiciones contenidas en el decreto con el cual creó el fideicomiso no considerado una entidad paraestatal, publicado en el Diario Oficial de Federación el 7 de octubre de 2008. En los Antecedentes, numeral VIII, de la concesión, se refirió que fue celebrado el convenio de terminación anticipada de las concesiones otorgadas el 31 de agosto de 1997, con motivo del rescate carretero decretado en agosto de ese ejercicio, con objeto de terminar con 16 años de anticipación el título de las concesiones autorizadas y dar inicio a uno nuevo mediante el cual, se autorizó la concesión de los tramos carreteros que se tenían originalmente y agregar los siguientes: el libramiento de Villahermosa, la autopista Durango-Mazatlán, el

tramo carretero Jala–Compostela-Las Varas y el Ramal a Compostela, y el tramo carretero Cabo San Lucas-San José del Cabo, con una vigencia de 30 años, contados a partir del 01 de octubre del 2011.

El título de concesión ha tenido tres modificaciones y seis adendas con el objeto de adicionar tramos carreteros, entre otros aspectos. Esta entidad de fiscalización superior de la Federación ha emitido diversas acciones de Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y Solicitudes de Intervención de la Instancia de Control en relación con las modificaciones autorizadas en los ejercicios de 2012 a 2014, en virtud de que el fideicomiso se constituyó como una entidad no paraestatal en términos de su decreto de creación, razón por la cual no actualizó la hipótesis dispuesta en el artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, respecto de los sujetos que son susceptibles de obtener una concesión, sin el concurso público que prevé la ley, como son los gobiernos de los estados o entidades paraestatales.

El 29 de diciembre de 2015, la SCT autorizó la tercera modificación y sexta adenda, y terminación parcial anticipada por mutuo acuerdo del título de concesión, con los fines siguientes:

- Excluir del objeto de la concesión la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento del Puente Guadalupe–Tornillo, 13.86 km del tramo carretero México–Puebla, y 1.44 km del tramo carretero Puebla–Acatzingo.
- Incluir al objeto de la concesión la operación, conservación y mantenimiento de las calles Sufragio Efectivo y Jalisco en la Ciudad de Obregón, municipio de Cajeme de la autopista Estación Don Nogales; la construcción, operación, mantenimiento, conservación y explotación de las áreas necesarias de conexión y rampas de acceso y salida del Viaducto Elevado Interconexión del Caminero a Caseta Tlalpan, así como otras áreas de servicio necesarias o convenientes, y la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento del Libramiento de Orizaba.

Al respecto, es conveniente mencionar que por la naturaleza jurídica del FONADIN al ser un fideicomiso no paraestatal le impide ser susceptible de obtener concesiones de caminos y puentes sin el concurso público de acuerdo con los supuestos previstos en las disposiciones legales aplicables, como se detalla a continuación:

El artículo 28, párrafo onceavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en la fecha del otorgamiento del título de concesión y de las modificaciones celebradas, prevé que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan y dispone que las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público; el artículo 134 del mismo ordenamiento, prevé que las enajenaciones de todo tipo de bienes y la contratación de obra que realicen se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Ahora bien, el artículo 1 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal dispone que el objeto de la misma es regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes, para lo cual prevé en su artículo 6 que se requiere de concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales, para esos efectos el artículo 7 del mismo ordenamiento prevé que las concesiones referidas se otorgarán mediante concurso público, y únicamente se estableció como excepción en el artículo 30, párrafo segundo, del citado ordenamiento, que se podría otorgar concesión a los gobiernos de los estados o a entidades paraestatales sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere esa ley, premisa con la cual no cumple el FONADIN al ser un fideicomiso público no considerado una entidad paraestatal.

Por su parte, en relación con el artículo 3, de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente en 2015, con el cual está fundada la tercera modificación y sexta adenda del título de concesión, es importante destacar que esa ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano, en este sentido, el artículo 3 del citado ordenamiento establece los sujetos que componen el Sistema Bancario Mexicano, y entre ellos se contempla a los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, en el párrafo segundo del mismo ordenamiento, define que se entiende que realizan actividades financieras los fideicomisos públicos para el fomento económico cuyo objeto o finalidad principal sea la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, incluyendo la asunción de obligaciones por cuenta de terceros. Dichas operaciones deberán representar el 50.0% o más de los activos totales promedio durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a la fecha de determinación a que se refiere el artículo 125 de esa ley.

Ahora bien, el párrafo tercero del mismo ordenamiento refiere que a todos los fideicomisos públicos para el fomento económico se les podrán otorgar concesiones en los mismos términos que a las entidades paraestatales, lo cual en sentido lógico atendiendo a lo dispuesto en la ley, esta facultad se otorga a los fideicomisos públicos para el fomento económico que se contemplan en los párrafos anteriores del artículo referido, es decir, los que forman parte del Sistema Bancario Mexicano, y que cumplan con las premisas de dicho ordenamiento, en concordancia con el objeto de la ley y los sujetos que señala dicha norma.

Asimismo, el 19 de diciembre de 2016, la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas de la SCT y la Dirección de Gestión de Recursos y Operación de Bienes Concesionados de BANOBRAS informaron lo siguiente:

- "a) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) es la autoridad facultada para resolver sobre el otorgamiento de las concesiones y permisos que tengan por objeto la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes de jurisdicción federal."
- "b) De conformidad con el Derecho de Creación, el contrato que lo rige y las Reglas de Operación, el Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago número 1936, denominado Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) constituido en el Banco

- Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., es un fideicomiso que es susceptible de recibir concesiones que tienen como objeto la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de caminos y puentes."
- "c) El FONADIN es un fideicomiso de fomento económico y por ende puede recibir concesiones en los mismos términos que las entidades paraestatales de conformidad con las disposiciones aplicables, tal y como ha sido confirmado por la Procuraduría Fiscal de la Federación, autoridad competente para interpretar para efectos administrativos los preceptos de la Ley de Instituciones de Crédito."
- "d) En términos de la Ley de Caminos, Puentes, Autotransporte Federal, la SCT se encuentra expresamente facultada para otorgar concesión a las entidades paraestatales, sin sujetarse al procedimiento de concurso prescrito en dicho ordenamiento."
- "e) Nuestro marco jurídico contempla la existencia de facultades implícitas, las cuales suponen la relación de un medio necesario respecto a un fin, entre la propia facultad implícita y el ejercicio de una facultad explícita, de tal forma que sin la primera (implícita) no podría alcanzarse el uso de la segunda (explícita)."
- "f) Es por ello que la aptitud de los fideicomisos de fomento económico de "recibir concesiones en los mismos términos que las entidades paraestatales", sería inútil, estéril y tendría la calidad de letra muerta, si no se entendiera que la autoridad concesionante de que se trate (vgr. SCT) tiene la facultad implícita de otorgar concesiones a ese tipo de fideicomisos."
- "g) Estas ideas se contemplan con lo dispuesto en el artículo 5, segundo párrafo, fracción IX, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, que a la letra señala lo siguiente: 'Corresponden a la Secretaría (SCT), sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la Administración Pública Federal las siguientes atribuciones: IX. Las demás que señalen otras disposiciones legales aplicables', las cuales, como se ha señalado, pueden ser expresas o implícitas."
- "h) El último párrafo del artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito actualiza una Remisión Tácita, (concepto reconocido por los Tribunales Federales) en virtud de que al aludir al término 'concesiones', esto significa que para su aplicación y debida observancia, los sujetos de imputación de dicha norma (autoridad concesionante y fideicomisos públicos de fomento económico) tienen que acudir necesariamente a las leyes que regulan el otorgamiento de concesiones bienes y servicios públicos, como es el caso de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal para efectos de concesiones en materia de autopistas de jurisdicción federal."
- "i) El hecho de que la 'Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal no señale a la Ley de Instituciones de Crédito como una norma supletoria de dicha ley' no es impedimento para la aplicación del último párrafo del artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito, pues no estamos ante un supuesto de supletoriedad, sino que estamos ante la presencia de una norma remisora (artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito) y una norma aplicable (artículo 30 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal)."

El 19 de enero de 2017, la Dirección de Gestión de Recursos y Operación de Bienes Concesionados de la Dirección General Adjunta Fiduciaria del BANOBRAS, proporcionó la nota "Aptitud de los Fideicomisos Públicos para el Fomento Económico para recibir concesiones", en la que se mencionó lo siguiente:

"Facultad de los Fideicomisos de fomento económico para recibir concesiones.

- "El artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que:

"El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras así como los organismos auto regulatorios bancarios."

"Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se entenderá que realizan actividades financieras los fideicomisos públicos para el fomento económico cuyo objeto o finalidad principal sea la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, incluyendo la asunción de obligaciones por cuenta de terceros. Dichas operaciones deberán representar el cincuenta por ciento o más de los activos totales promedio durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a la fecha de determinación a que se refiere el artículo 134 Bis 4 de esta Ley."

"A todos los fideicomisos públicos para el fomento económico se les podrán otorgar concesiones en los mismos términos que a las entidades paraestatales."

- Asimismo, señaló que de lo siguiente:

"1. Existen fideicomiso públicos para el fomento económico que realizan actividades financieras y otros que no."

"2. Los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realizan actividades financieras son los únicos que forman parte del Sistema Bancario Mexicano."

"3. De acuerdo con lo señalado en el párrafo tercero del artículo citado, tanto los fideicomisos públicos que realizan actividades financieras así como aquellos que no realizan actividades financieras, son sujetos susceptibles de recibir concesiones en los mismos términos que las entidades paraestatales."

- Respecto a las facultades de los fideicomisos de fomento económico para ceder los derechos de su concesión, señala que el artículo 48, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que "Las entidades y demás vehículos o mecanismos que dispongan preponderantemente de recursos públicos federales que sean titulares de una concesión al amparo de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, podrán ceder los derechos y obligaciones establecidos en la misma sin sujetarse al plazo establecido en dicho ordenamiento, siempre y cuando recaben la autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y se haga mediante concurso público. ..."

Asimismo, señala "que se puede concluir que todos los fideicomisos públicos para el fomento económico son sujetos susceptibles de obtener concesiones en los mismos términos que las entidades paraestatales, aún y cuando no tengan el carácter de entidades paraestatales, ni formen parte del Sistema Bancario Mexicano."

Con base en lo expuesto por ambas entidades fiscalizadas, se concluye que la SCT en ejercicio de sus atribuciones consideró que para el caso que nos ocupa resulta aplicable el último párrafo del artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito, toda vez que el FONADIN es un fideicomiso público para el fomento económico lo cual le permite recibir concesiones en los mismos términos que las entidades paraestatales y por tanto le resulta aplicable la excepción prevista en el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, por lo cual mediante la tercera modificación y sexta adenda del título de concesión del FONADIN concesionó diversos tramos carreteros sin el concurso público respectivo, en términos de las disposiciones aplicables.

#### **7. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE)**

El 18 de marzo de 2003, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó la concesión al organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal denominado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) para la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los puentes que se indican en el Anexo 1 del título de concesión otorgado a esa entidad, con una vigencia de 20 años.

La concesión se ha modificado en siete ocasiones, con el objeto de incluir y excluir caminos y puentes federales; dentro de las cuales se encuentra la celebrada el 30 de diciembre de 2015, con la cual la SCT modificó el título de concesión para excluir del objeto de la concesión los puentes Lerdo–Stanton y Paso del Norte, ubicados en el Estado de Chihuahua, en virtud del Convenio de Terminación Parcial Anticipada celebrado entre la SCT y la concesionaria en la misma fecha, el cual tuvo por objeto dar por terminado de manera anticipada el título de concesión, únicamente en lo que se refiere a los puentes mencionados, en términos de lo previsto en el artículo 16, fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y de la condición vigésima del título de concesión, los cuales fueron adheridos a la concesión "Puentes Fronterizos de Chihuahua" otorgada al Gobierno del Estado de Chihuahua, el cual se enuncia en el resultado número 4 de este informe.

El 30 de diciembre de 2015, fueron celebradas las actas entrega-recepción entre la SCT y CAPUFE; así como las actas circunstanciadas en las que se hizo constar que el Fideicomiso Puentes Fronterizos de Chihuahua tomaba posesión de la parte mexicana de los puentes referidos en el párrafo anterior, con motivo de la concesión otorgada a su favor por el Gobierno Federal, por medio del SCT, con lo cual CAPUFE dejó de ser el concesionario de los referidos puentes.

En conclusión, las modificaciones autorizadas a CAPUFE por la SCT se llevaron a cabo conforme a las disposiciones legales, así como el Convenio de Terminación Parcial Anticipada, para excluir del objeto de la misma los puentes Lerdo–Stanton y Paso del Norte, ubicados en el Estado de Chihuahua, en términos de lo previsto en el artículo 16, fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y de la condición vigésima del título de concesión.

## **8. Tihuatlán–Tuxpan, Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro**

El 23 de febrero de 1994, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó la concesión al fideicomiso número F/3718, actualmente Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro número 72230, para la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento del Tramo Tihuatlán-Tuxpan, con una longitud de 37 km, así como la explotación, conservación y mantenimiento del tramo México–Pachuca y el Puente Tuxpan de la carretera México–Tuxpan, incluyendo la modernización del tramo libre Poza Rica–Tihuatlán, por un plazo de 20 años.

La SCT ha autorizado cinco modificaciones al título referido, el 16 de noviembre de 1994, 06 de marzo de 1996, 20 de octubre de 2000 y 12 de agosto de 2004, en las que destacan los supuestos siguientes:

- Se incluyeron los tramos carreteros Libramiento de la Ciudad de Tulancingo y el subtramo de dos carriles entre las poblaciones de Asunción en el estado de Hidalgo y Venta Grande en el Estado de Puebla, el entronque con la Vía Lopez Portillo, la modernización de la autopista México-Pachuca, el subtramo carretero Tejocotal-Nueva Necaxa, el subtramo entronque Santa Clara-Entronque Tizayuca, modernización de 2 km del Boulevard Hidalgo en el subtramo Federal Antenas-San José y la construcción del puente Olmos de la carretera México-Pachuca.
- Se amplió el plazo de vigencia del título de concesión a 30 años.
- Se sustituyó al fiduciario del fideicomiso.
- Se modificó la condición quinta del título de concesión, en la que fue establecido, entre otros aspectos, que los recursos provenientes de la emisión de bonos respaldados por los flujos de los caminos y puentes previstos en el título de concesión, que excedan los necesarios para cumplir con los compromisos financieros derivados de la construcción de las obras objeto de la concesión, se deben entregar como carga adicional al fideicomiso que la SCT instruya a la concesionaria, los cuales fueron aplicados a la construcción del tramo Nuevo Necaxa-Ávila Camacho de la carretera México Tuxpan y, en su caso, la concesionaria aportaría los recursos al fideicomiso que la SCT le indicara por escrito.

Al respecto, se verificaron los actos realizados por el Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro, en relación con los compromisos y gastos aprobados para cumplir con el título de concesión. El contrato del fideicomiso fue celebrado el 21 de diciembre de 1993, entre una empresa privada, como fideicomitente, una institución financiera, como fiduciario, y una institución financiera como fideicomisario en primer lugar y el Gobierno Federal en segundo lugar.

El fiduciario fue sustituido el 04 de junio de 2004 por otra institución financiera y como fideicomisarios quedaron una institución financiera distinta a las anteriores, en primer lugar, y el Gobierno Federal en segundo lugar; como parte de los fines establecidos en la cláusula quinta del contrato se contempló solicitar y obtener ante la SCT un título de concesión para la operación y conservación de carreteras y puentes de ingresos adicionales, así como cumplir con todas y cada una de las condiciones que se establecieran en ese título, el cual fue otorgado el 23 de febrero de 1994; asimismo, de conformidad con la cláusula sexta del

contrato se dispuso la constitución del Comité Técnico del fideicomiso, en el que se tenían considerados como integrantes a 2 representantes del Gobierno Federal nombrados por la SCT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El 25 de abril de 2005, fue celebrado el primer convenio modificatorio por el cual se modificó y reexpresó el Contrato de Fideicomiso Irrevocable 72230 denominado Fideicomiso Autopistas y Puentes del Golfo Centro, conforme a ese convenio una institución financiera y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), quedaron como fideicomisarios en primer término y la SCT como fideicomisario en segundo lugar, dicha modificación tuvo lugar en virtud de que el Comité Técnico instruyó al fiduciario celebrar con la institución financiera fideicomisaria y el BANOBRAS un contrato de crédito sindicado, por virtud del cual el fideicomiso recibiría un crédito hasta por 3,000,000.0 miles de pesos, en ese sentido en la cláusula quinta del contrato se estableció como parte de los fines del fideicomiso la administración del patrimonio del mismo y la realización de todos aquellos actos necesarios o convenientes para la conclusión del proyecto conforme a la concesión; efectuar el pago del contrato de crédito y los demás financiamientos o adeudos contraídos por el fiduciario con cargo al fideicomiso para la realización de sus fines y asegurar el pago preferente de dichos créditos.

Asimismo, en términos de la cláusula octava del contrato, se determinó que el Comité Técnico estaría integrado por 12 miembros, de los cuales 2 serían designados por la SHCP, 2 por la SCT, 2 por BANOBRAS y 6 por la institución financiera fideicomisaria, con las más amplias facultades para realizar los actos que fueran necesarios o convenientes en relación con el cumplimiento de los fines del fideicomiso, y la protección y salvaguarda del patrimonio del fideicomiso.

Entre las facultades del Comité Técnico destacan aprobar los contratos de obra, de servicios o de cualquier otro tipo, aprobar los presupuestos anuales sobre los gastos de operación, mantenimiento menor, costo de mantenimiento y los gastos extraordinarios presupuestados relacionados con el cumplimiento de los fines del fideicomiso y de la concesión, así como designar a los funcionarios que formarían parte de la administración del fideicomiso y los alcances de sus atribuciones y las demás funciones de la administración del fideicomiso.

Posteriormente, el 17 de mayo de 2011, fue celebrado el segundo convenio modificatorio al contrato del Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro, en cuyos antecedentes, numeral 9, enuncia los oficios emitidos por la Unidad de Inversiones y la Unidad de Crédito Público de la SHCP, con los que comunicaron al fideicomiso la determinación de no continuar formando parte del Comité Técnico, considerando entre otras razones que el fideicomiso es de naturaleza privada, que no ejerce recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, además de que no le son aplicables las disposiciones legales para la Administración Pública Federal, que los proyectos que desarrolla el fideicomiso son obras de naturaleza privada y no están sujetos a la normativa aplicable a los programas, proyectos de inversión y esquemas financieros de la Administración Pública Federal y porque no es necesario que la SHCP participe en el Comité Técnico para supervisar la aplicación de los recursos y cumplimiento de los compromisos financieros adquiridos por el fideicomiso, lo cual según se mencionó se hizo de conocimiento de la SCT, por el Director General del Fideicomiso mediante el escrito del 10 de febrero de 2010, tal situación fue adoptada por unanimidad de los miembros del comité el 17 de mayo de 2011.

Por lo anterior, se modificó la cláusula octava del contrato y el Comité Técnico quedó conformado por 8 miembros propietarios, 2 designados por la SCT, 2 por el BANOBRAS y 4 por la institución financiera fideicomisaria.

Durante 2015, el Comité Técnico sesionó nueve veces, participaron como miembros propietarios y suplentes de dicho comité, el Director General de Desarrollo Carretero, el Director General Adjunto de Seguimiento de Concesiones de Autopistas, el Subdirector de Obras Región I, en suplencia del Director General de Carreteras, todos adscritos a la SCT.

Como resultado de la revisión de las actas de las sesiones del Comité Técnico referidas en el párrafo anterior, se constató la asistencia y participación de los servidores públicos como miembros propietarios y suplentes del Comité Técnico en representación de la SCT, quienes rubricaron y firmaron cada una de las actas, en las cuales entre otros asuntos resolvieron la autorización de los presupuestos anuales de 2015 y 2016 del fideicomiso mencionado, que incluyen entre otros aspectos, obras post-construcción, modernización de caminos y puentes, derecho de vía, residencia, supervisión, estudios y proyectos, pago de la contraprestación a la SCT, celebración de concursos de invitación restringida y los contratos derivados de éstos, para la realización de obras, supervisión de obras, entre otros conceptos; la contratación de una empresa para proveer al fideicomiso de recursos humanos, materiales, servicios generales e inversiones requeridas para la operación y administración del mismo, entre otros gastos.

Por otra parte, se constató que en la celebración del Acta de la Centésimo Septuagésima Séptima Sesión del Comité Técnico, efectuada el 24 de junio de 2015, el fiduciario formalizó los convenios de Terminación del Contrato Marco para Operaciones Financieras Derivadas, el Convenio de Terminación Anticipada de Operaciones Financieras Derivadas y el Contrato de Agencia, con la firma de estos convenios quedaron también terminados en esa fecha los documentos de crédito, que establece el contrato del crédito conjunto de la institución financiera fideicomisaria y BANOBRAS. En consecuencia derivado del pago de la amortización e intereses correspondientes al vencimiento programado, así como del prepago del total del saldo que se adeudaba a BANOBRAS, quedó liquidado el total del saldo insoluto del crédito de BANOBRAS, con fecha 09 de junio de 2015, por lo que emitió la Constancia de no Adeudo; asimismo, el 24 junio de 2014, la institución financiera fideicomisaria, una vez formalizada la terminación de los documentos de crédito, emitió la Constancia de no Adeudo relativa a la porción del crédito otorgado por dicha institución.

Por lo anterior, con la emisión de las constancias de no adeudo, quedó concluido el crédito que tuvo una duración de 10 años y un mes. En este sentido, con fecha 24 de junio de 2015, la administración del Fideicomiso Autopistas y Puentes del Golfo Centro notificó por escrito al Comité Técnico, que la institución financiera fideicomisaria y BANOBRAS dejaron de tener el carácter de fideicomisarios en primer lugar, en términos de la cláusula octava numeral 8.1, inciso 4, del contrato del fideicomiso que nos ocupa.

Asimismo, a partir de la sesión Centésimo Septuagésima Séptima, en adelante, lo únicos miembros propietarios que integraron el Comité Técnico fueron los servidores públicos de la SCT que se refirieron en los párrafos anteriores, mismos que por unanimidad acordaron en 2015 entre otras operaciones, las obras solicitadas por el Director General Adjunto de Seguimiento de Concesiones de Autopistas de la SCT, para las cuales reservaron 227,000.0

miles de pesos; licitaciones de obras de conservación mayor mediante concurso por invitación restringida; la aportación de 60,013.6 miles de pesos al Fideicomiso 5386 Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas, a petición nuevamente del mismo servidor público que se refirió; autorizar al Director General del fideicomiso otorgar los fallos de los concursos y celebrar los contratos con las empresas ganadoras para obras de construcción, rehabilitación y supervisión; así como, reservar recursos por 440,000.0 miles de pesos, para obras inducidas correspondientes a las construcciones del Entronque Santa Lucia y la conexión API Tuxpan.

Cabe mencionar que en el Acta de la Centésimo Octogésima Segunda Sesión del Comité Técnico, celebrada el 11 de diciembre de 2015, como parte de los asuntos generales se trató el tema de la constancia de cumplimiento de las obligaciones del título de concesión, en el que se informó al comité que se recibió oficio por parte de la SCT con el cual se informó al fideicomiso el cumplimiento de las obligaciones que establece el título de concesión.

Conforme a lo anterior, a partir de que el Comité Técnico liquidó a los fideicomisarios en primer lugar respecto de las inversiones otorgadas para el cumplimiento de las obligaciones del título de concesión y que dicho comité quedó conformado únicamente por los representantes de la SCT, se debió haber dado por terminada la concesión y los bienes materia de ésta pasar al dominio de la Nación, sin costo alguno y libres de todo gravamen, en los términos previstos en el artículo 18 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, así como los ingresos generados por ésta debieron transferirse a la Tesorería de la Federación. Además, de acuerdo con la Nota 1, inciso a, de los Estados Financieros Dictaminados “el Gobierno Federal a través de la SCT, recibirá todos los beneficios del Fideicomiso” por ser el único Fideicomisario, debido a que la institución financiera fideicomisaria y el BANOBRAS dejaron de ser fideicomisarios del fideicomiso. Las disponibilidades reportadas en los Estados Financieros Dictaminados del fideicomiso al 31 de diciembre de 2015 fue por 649,220.0 miles de pesos, con ingresos anuales por cuotas y peajes de 1,807,423.0 miles de pesos.

Al respecto, es importante mencionar que el artículo 8, fracción XII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que el servidor público tiene como obligación abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de aceptar cargos para sí, que procedan de cualquier persona moral cuyas actividades profesionales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.

Para el caso que nos ocupa los servidores públicos que participaron en el Comité Técnico del Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro estaban adscritos a la Dirección General de Desarrollo Carretero y a la Dirección General de Carreteras, las cuales tienen entre sus funciones, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, supervisar el cumplimiento de las obligaciones que las leyes, reglamentos, títulos de concesión o permisos respectivos impongan a los concesionarios o permisionarios de caminos y puentes federales; así como el seguimiento y supervisión de los programas de construcción en los caminos y puentes concesionados.

En consecuencia, los servidores públicos de la SCT que desempeñaron los cargos y las funciones descritas debieron abstenerse de participar como miembros propietarios y

suplentes, según el caso, del Comité Técnico del Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro, debido a que sus funciones se vincularon con las actividades que ejercieron como miembros de dicho comité, al autorizar, entre otras operaciones, las solicitudes de obra y aportaciones, que uno de ellos requirió al fideicomiso en su calidad de servidor público, aunado a que también son los encargados de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los títulos de concesión a cargo de los concesionarios, lo cual, para el caso que nos ocupa, el ser los únicos miembros propietarios del Comité Técnico, supervisarían, como servidores públicos, su propio desempeño en el fideicomiso.

Por otra parte, a partir de marzo de 1997, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) es el encargado de operar, mantener y cobrar las tarifas, por lo cual en 2015 el Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro le pagó como contraprestación 30,380.1 miles de pesos. Es conveniente comentar que CAPUFE contrató a terceros para la operación y conservación de la red de carreteras contratadas y de la red propia de autopistas que administra y opera CAPUFE, por lo que este último pagó 11,837.7 miles de pesos a los prestadores de servicios por la operación de la concesión.

#### **Fideicomiso 5386 denominado Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas**

En la cláusula décima séptima del título de concesión de la autopista Tihuatlán-Tuxpan, la SCT estableció como condición a la concesionaria poner a su disposición recursos para el costo de liberación del derecho de vía y de los bancos de materiales necesarios para la ejecución de las obras, así como el 7.0% del costo total de la obra durante el término de la construcción, para cubrir los gastos relativos al proyecto ejecutivo, de supervisión, control y entrenamiento de personal técnico y de liberación del derecho de vía, incluyendo honorarios, viáticos y pasajes del personal, costo de vehículos, combustibles, lubricantes y mantenimiento; para la adquisición del equipo de campo y de oficina, entre otros; para el pago de las indemnizaciones por la tierra, bienes distintos a la tierra y el costo de las obras inducidas (remoción de torres eléctricas, ductos, etc.), así como los honorarios de la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales, notarios y gastos derivados de la aplicación de la Ley Federal sobre Monumentos Artísticos, Históricos y de Zonas Arqueológicas, y estableció que las cantidades impuestas fueran depositadas en el Fideicomiso Irrevocable de Administración e Inversión número 100950, denominado Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas, celebrado el 17 abril de 1995.

Dicho fideicomiso, se integró inicialmente por siete concesionarios en calidad de fideicomitentes entre los que participó el Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro representado por el Director General del fideicomiso, como concesionario del título de concesión que nos ocupa, una institución financiera, en calidad de fiduciario y la SCT como fideicomisario, en el contrato de fideicomiso los fideicomitentes declararon que en cumplimiento de la condición conducente de cada una de la concesiones, y en el entendido de que las mismas difieren entre ellas, la SCT les solicitó la constitución de dicho fideicomiso, a efecto de aportar al mismo las cantidades a que se refiere cada una de las concesiones en lo individual.

En la cláusula tercera, inciso a, del contrato fideicomiso, se estableció que su patrimonio se integrará como sigue: a) las aportaciones iniciales y que en lo futuro realicen los

fideicomitentes al fideicomiso, conforme a la condición respectiva de sus títulos de concesión, para el pago de la liberación del derecho de vía, así como para los estudios, proyectos, supervisión, capacitación de personal y otros a que se refiere en su parte conducente; b) las cantidades que generen las inversiones que realice el fiduciario, y c) cualquiera otro tipo de aportaciones que se efectúen al fideicomiso.

El 29 de agosto de 2007, fue celebrado el convenio de sustitución fiduciaria del contrato del fideicomiso irrevocable de administración e inversión denominado "Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y Otros de Carreteras Concesionadas", entre la SCT en su calidad de fideicomisario, el fiduciario sustituido y el fiduciario sustituto, el cual en las sesiones de su Comité Técnico celebradas en el ejercicio 2015 fue denominado como Fideicomiso 5386 "Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y Otros de Carreteras Concesionadas".

El 31 de agosto de 2007, fue celebrado el convenio modificatorio y adición al contrato de fideicomiso que nos ocupa, entre el fideicomitente del Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro representado por su fiduciario y el fiduciario del fideicomiso 5386, en el cual se modificaron y adicionaron clausulados entre los que destacan la cláusula quinta, en la que se establecieron los fines del fideicomiso, y la cláusula sexta, en la que se estableció que el Comité Técnico estaría integrado por cinco representantes de la SCT, quienes ocuparon los cargos de Subsecretario de Infraestructura, Presidente del Comité y tiene voto de calidad; el Oficial Mayor del Ramo, Vocal, el Director General de Carreteras, Vocal, el Director General de Desarrollo Carretero, Vocal y el Director General de Programación, Organización y Presupuesto, Vocal; así como por una persona contratada por el fideicomiso, quien fungirá como Secretario Técnico; por el representante común que designe y acredite ante el Comité Técnico el fideicomitente; los adherentes cuando se incorporen al fideicomiso, mediante el instrumento legal correspondiente, quien fungirá como vocal, y por un representante del fiduciario, con voz pero sin voto.

El Comité Técnico tiene entre sus obligaciones y facultades revisar y, en su caso, aprobar los pagos efectuados para la liberación del derecho de vía; así como aprobar los pagos que se tengan que efectuar respecto de estudios, proyectos, supervisión, y demás conceptos derivados de los fines del fideicomiso, que le presenten las Direcciones Generales competentes de la SCT, con base en los programas y presupuestos que se requieran dado que el pago del derecho de vía, es la culminación de un proceso de negociación, en el cual intervienen asesores externos; instruir al fiduciario, a través del Secretario Técnico, respecto de los compromisos a cumplir por los fideicomitentes, que determinen las direcciones generales competentes de la SCT, necesarios para cubrir la totalidad de la liberación del derecho de vía, supervisión, estudios, proyectos y otros que se deriven de sus respectivos títulos de concesión; aprobar la aplicación que se dé al remanente, que resulte de las aportaciones de cada fideicomitente, para los fines que la SCT establezca, e instruir al respecto al fiduciario, por conducto del Secretario Técnico; vigilar que las cantidades que aporte cada fideicomitente a las subcuentas que le correspondan, se realicen de conformidad a lo que ordene la SCT, con base en los títulos de concesión respectivos; instruir al fiduciario, por conducto del Secretario Técnico, sobre los convenios y contratos que deba celebrar, así como los actos que deba ejecutar para el cumplimiento de los fines del fideicomiso, entre otras.

El 8 de mayo de 2013, fue celebrado un convenio de colaboración entre la SCT y la fiduciaria del fideicomiso 5386 denominado Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas, el cual en términos de la cláusula primera dispone que tiene por objeto establecer las bases de colaboración para dar cumplimiento a los fines del fideicomiso, entre los que destaca el compromiso del fiduciario de adquirir y donar los bienes muebles necesarios para el cumplimiento de los fines y ponerlos a disposición de la SCT; la contratación de los recursos humanos necesarios, así como la ejecución de las obras y para cualquier servicio que se requiera.

Durante 2015, se llevaron a cabo tres sesiones la 59a y 60a sesiones ordinarias y la 12a extraordinaria, en las que participaron servidores públicos de la SCT con voz y voto, como sigue: el Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Infraestructura (vocal y presidente), el Director General Adjunto de Presupuesto y Contabilidad (vocal), el Director General de Programación, Organización y Presupuesto (vocal suplente en la 60a), el Director de Seguimiento de Títulos de Concesión (vocal), el Director de Programación y Evaluación (vocal), el Director General Adjunto de Seguimiento de Concesiones de Autopistas (vocal en la 60a), el titular de Unidad de Control y Seguimiento Presupuestal (vocal), el Subdirector de Seguimiento de Obligaciones (vocal en las 59a y 12a), el Subdirector Jurídico y de Derecho de Vía (vocal suplente en la 60a), y el Subdirector de Obras de Región I (vocal en las 59a y 12a).

Asimismo, los servidores públicos de la SCT con voz pero sin voto que asistieron a las sesiones del comité técnico del fideicomiso 5386 durante 2015 fueron el Director de Administración de la Dirección General de Desarrollo Carretero (59a y 12a), el Jefe de la Oficina Administrativa de la Residencia General de Carreteras Federales Centro SCT Puebla (59a), el Residente General de Carreteras Federales del Centro SCT Puebla (60a) y el Coordinador Técnico de Planeación de Infraestructura Carretera (60a).

Con la revisión de las actas de las sesiones del Comité Técnico, se constató la asistencia y participación de los servidores públicos como miembros propietarios y suplentes del Comité Técnico en representación de la SCT, quienes rubricaron y firmaron cada una de las actas, en las cuales entre otros asuntos resolvieron autorizar el ejercicio de recursos para 2015 y 2016, correspondientes a las brigadas de liberación del derecho de vía, supervisión de obras y grupos de trabajos contratados con cargo al fideicomiso 5386 por 57,736.50 y 57,745.85 miles pesos, respectivamente, aprobar la remoción del Secretario Técnico suplente, y del Director de Seguimiento de Títulos de Concesión, y la designación del Director de Administración de la Dirección General de Desarrollo Carretero, como Secretario Técnico suplente; aprobar la actualización de montos para trabajos de obras previamente autorizados, diversas obras de construcción a los Centros SCT del Estado de México, Veracruz, Hidalgo y Puebla, y a la Dirección General de Desarrollo Carretero.

Como Secretario Técnico del Comité fungieron el Director de Seguimiento de Títulos de Concesión de la SCT como secretario suplente en la 59a sesión ordinaria y 12a sesión extraordinaria y el Director de Administración de la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT en la 60a sesión ordinaria, quien fue designado para ocupar dicho cargo en el fideicomiso, en la 12a sesión extraordinaria, el cual dentro su funciones tiene las de verificar que la documentación comprobatoria del gasto cumpla con la normativa aplicable y trámite del pago de la misma y suscribir las solicitudes de pago, llevar a cabo los procesos de

adjudicación-contratación necesarios para la adquisiciones de bienes y servicios del Secretario Técnico.

Cabe mencionar que el Director de Administración de la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT contó con registro de firma individual como Secretario Técnico Suplente del fideicomiso 5386, autorizado el 21 de abril de 2015 por la fiduciaria para efectuar operaciones, por lo que podría disponer de los recursos del fideicomiso conforme a las atribuciones del cargo al que fue encomendado.

En los estados financieros del fideicomiso 5386 al 31 de diciembre de 2015, el fiduciario informó que las disponibilidades ascendieron a 174,083.9 miles de pesos, las cuales se integraron del saldo total de cinco cuentas bancarias del fideicomiso.

Durante 2015, el fideicomiso 5386 operó y administró sus actividades mediante la contratación de 100 personas del 1 de junio de 2014 al 31 de mayo de 2015 y 65 personas del 1 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2015.

**Atribuciones y facultades de los servidores públicos que formaron parte de los comités técnicos del Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro y del Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas.**

Se analizaron las atribuciones y facultades con que cuenta la SCT en lo general, así como las de los servidores públicos que ocuparon los cargos como miembros propietarios o suplentes en los Comités Técnicos del Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro y del Fideicomiso 5386 denominado Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas, para constatar si los servidores públicos en cuestión pueden desempeñar dichas funciones.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé en su artículo 7, que es responsabilidad de los sujetos de la ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, y de acuerdo con el artículo 8, fracciones I, III y VIII, del mismo ordenamiento, los servidores públicos tienen la obligación abstenerse de cualquier acto u omisión que cause ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; utilizar la facultades les hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos, y abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por cualquier causa legal que se los impida.

Asimismo, los artículos 1, 2, 26 y 36 de la Ley de Orgánica de la Administración Pública Federal y 6, fracción IX, 7, 9, 10, 17, 20 y 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, contienen las atribuciones, en general, de la dependencia y de las unidades administrativas correspondientes a la Subsecretaría de Infraestructura, la Oficialía Mayor, la Dirección General de Carreteras, la Dirección General de Desarrollo Carretero y la Dirección General de Programación Organización y Presupuesto de la SCT que formaron parte del Comité Técnico del Fideicomiso 5386 denominado Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas; sin embargo, en ninguno de esos ordenamientos se faculta a la dependencia

o algún servidor público adscrito a la misma, para fungir como representantes del Gobierno Federal, quien actúa como fideicomisario en fideicomisos privados en representación del Gobierno Federal, ni para participar o formar parte de los comités técnicos de dichos fideicomisos.

Por otra parte, el artículo 5 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, que establece las atribuciones de la SCT en relación con las concesiones que se otorgan para la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos y puentes federales, tampoco prevé que la dependencia o algún servidor público adscrito a la misma, pueda fungir como fideicomisario en fideicomisos privados en representación del Gobierno Federal, ni para participar o formar parte de los Comités Técnicos de dichos fideicomisos; asimismo, en general, dicha ley no prevé los supuestos citados.

En lo que corresponde a las atribuciones de los servidores públicos que participaron en los comités técnicos del Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro y del Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas, cuyas atribuciones no estaban previstas en el Reglamento Interior de la SCT, y que ocuparon los cargos de Director General Adjunto de Seguimiento de Concesiones de Autopistas, Subdirector de Seguimiento Jurídico, Subdirector de Supervisión a Fideicomisos y Subdirector de Seguimiento de Recursos para Infraestructura, se constató que sus funciones están dispuestas en los respectivos manuales de organización de las unidades administrativas a las cuales están adscritos; sin embargo, dichos manuales expedidos por la Oficialía Mayor de la SCT no cumplen con los requisitos legales previstos en el artículo 19 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en virtud que no están publicados en el Diario Oficial de la Federación para que surtan y produzcan sus efectos jurídicos, por lo cual se desestimaron del análisis que nos ocupa.

Es importante mencionar que el actuar de los servidores públicos se rige por el principio de legalidad determinado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere que la actuación de toda autoridad debe estar debidamente fundada y motivada, es decir que se limita su actuación a lo estrictamente establecido en la ley, a fin de garantizar el interés público y evitar la incertidumbre de los administrados, es por ello que las autoridades deben restringir los actos que celebren estrictamente a las facultades otorgadas en la ley. Por lo que queda de manifiesto bajo el principio señalado que el actuar de la autoridad debió limitarse a lo expresamente establecido en la ley, por tanto los servidores públicos al no contar con atribuciones para fungir como miembros propietarios y suplentes de los comités técnicos mencionados, debieron abstenerse de participar en dichas funciones.

Por lo anterior, al constituirse el fideicomiso Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas, se advierte que la SCT, sin contar con atribuciones, estableció en la condición décimo séptima del título de concesión, que la Concesionaria se obliga a poner a disposición de la SCT, en los términos y forma que la misma determine, las cantidades que resulten de aplicar los siguientes conceptos:

- a) El costo de la liberación del Derecho de Vía y de los bancos de materiales necesarios para la ejecución de las obras a que se refiere el título, a efecto de que no sufra retraso la ejecución de los trabajos.
- b) El 7.0 % del costo total de la obra durante el término de la construcción en proporción al programa de obras pactado en ese título, para cubrir lo relativo al proyecto ejecutivo, supervisión y control y entrenamiento de personal técnico.

No obstante que la dependencia sólo puede administrar los recursos públicos que le corresponden en términos de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios correspondientes.

### **Conclusiones**

- El título de concesión, de acuerdo con los supuestos de ley, puede ser terminado anticipadamente, ya que fueron liquidados los fideicomisarios en primer lugar respecto de las inversiones otorgadas para el cumplimiento de las obligaciones del título de concesión, por lo que el Gobierno Federal, representado por la SCT, quedó como beneficiario del fideicomiso y el Comité Técnico, quedó conformado únicamente por los representantes de la SCT.
- Los servidores públicos ejercieron cargos y funciones no previstos en su marco jurídico al fungir como miembros propietarios y suplentes de los comités técnicos del fideicomiso irrevocable No. 72230 Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro y del Fideicomiso 5386 denominado Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas, debido a que ningún ordenamiento jurídico los faculta para formar parte de dichos comités en representación de la dependencia, ni como fideicomisarios en esos fideicomisos.
- Existen posibles intereses en conflicto, ya que las atribuciones de los servidores públicos que forman parte de los comités técnicos de los fideicomisos que nos ocupan, se encuentran directamente vinculadas con las actividades profesionales, comerciales e industriales, establecidas en el objeto de dichos fideicomisos, ya que, entre otros aspectos, son los encargados de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los títulos de concesión a cargo de los concesionarios.

### **15-0-09100-02-0369-01-002 Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo las gestiones para dar por terminado anticipadamente el título de concesión otorgado al Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro, con objeto de que los bienes pasen al dominio de la Nación, sin costo alguno y libre de todo gravamen, los ingresos generados sean transferidos a la Tesorería de la Federación o, en su caso, se instauren los procedimientos pertinentes para otorgar la concesión a particulares, estados, municipios o a alguna entidad paraestatal, debido a que se constató que en 2015 fueron liquidados los fideicomisarios en primer lugar, respecto de las inversiones otorgadas para el cumplimiento de las obligaciones del título de concesión, y el Comité Técnico quedó conformado únicamente por los representantes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

**15-0-09100-02-0369-01-003 Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el ámbito de sus atribuciones, implemente mecanismos de control a fin de que los servidores públicos responsables de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los títulos de concesión, se abstengan de formar parte en comités técnicos de fideicomisos privados vinculados con esos títulos, a fin de evitar posibles conflictos de intereses, y por carecer de atribuciones, debido a que se observó que servidores públicos que ejercieron los cargos en los comités técnicos del Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro y del Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas, se encuentran directamente vinculados con las actividades profesionales, comerciales e industriales, establecidas en el objeto de dichos fideicomisos, ya que son los encargados de supervisar el cumplimiento de las obligaciones del título de concesión autopista Tihuatlán-Tuxpan.

**15-9-09112-02-0369-08-003 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión fungieron como miembros propietarios y suplentes en los comités técnicos y como fideicomisarios en representación del Gobierno Federal, en el Fideicomiso de Autopistas y Puentes del Golfo Centro y del fideicomiso Fondo para la Liberación del Derecho de Vía, Estudios, Proyectos, Supervisión y otros de Carreteras Concesionadas, toda vez que ningún ordenamiento jurídico facultó a los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para desempeñar esas funciones, ni para formar parte como fideicomisarios en fideicomisos de naturaleza privada; asimismo, por no abstenerse de aceptar cargos en el Comité Técnico de los fideicomisos referidos, lo que representó posibles conflictos de intereses, ya que las atribuciones de los servidores públicos estuvieron directamente vinculadas con las actividades profesionales, comerciales e industriales establecidas en el objeto de dichos fideicomisos.

**9. Libramiento Norte de la Ciudad de México**

El 21 de diciembre de 2005, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó la concesión a la empresa ganadora del concurso público internacional número 00009076-005-04 para construir, operar, explotar, conservar y mantener por 30 años la autopista de altas especificaciones de jurisdicción federal Toluca–Palmillas ubicada en el Estado de México y con terminación en el entronque con la autopista México-Puebla, con una longitud de 223 km.

El 12 de agosto de 2013, la SCT autorizó la primera modificación al título de concesión para otorgar una prórroga al plazo de vigencia por 30 años adicionales a los originalmente autorizados, la cual expirará el 21 de diciembre de 2065, con el fin de que la concesionaria recupere el monto de la inversión que la SCT reconoció como pendiente de recuperar por las aportaciones adicionales que realizó la concesionaria generados por la reprogramación al plazo de terminación de las obras, toda vez que durante el proceso de construcción de las obras del proyecto se presentaron circunstancias y hechos relacionados con la liberación del derecho de vía, no imputables a la concesionaria, como se aprobó mediante los dictámenes de fecha 25 de febrero de 2008 y 30 de septiembre de 2009 emitidos por la SCT; así como por

la ampliación autorizada por la SCT respecto de los tramos carreteros Atlacomulco–Piedras Negras y Piedras Negras–Entronque Autopista México Querétaro de 2 a 4 carriles, antes de que el tránsito diario promedio anual (TDPA) supere los 10,000 vehículos, toda vez que se considera que la realización de estas obras generará una reducción importante en los tiempos de recorrido y costos de viaje de los usuarios.

El monto adicional de inversión pendiente de recuperar por la concesionaria por 2,676,720.0 miles de pesos superó en un 78.3% al señalado en la propuesta económica por 3,416,150.0 miles de pesos, presentada por el concesionario para el otorgamiento del título de concesión, el cual corresponde a la reprogramación de los trabajos de obra derivado de los inconvenientes presentados en la liberación del derecho de vía, que motivaron la celebración de la prórroga de la concesión.

Por otra parte, como consecuencia de la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, en la revisión del título de concesión de la autopista Peñón–Texcoco otorgada por la SCT al Gobierno del Estado de México, se observó que mediante convenio de coordinación de fecha 04 de diciembre de 2003 celebrado entre la SCT y el Gobierno del Estado de México, se establecieron las acciones necesarias para construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero de peaje Atlacomulco–Piedras Negras de 26 km de longitud en el Estado de México, así como para determinar las aportaciones financieras de ambos órdenes de gobierno para 2004.

En dicho convenio, la SCT se comprometió a aportar 350,000.0 miles de pesos provenientes del Fondo Carretero (FONCAR) para llevar a cabo la convocatoria de licitación pública de las obras relativas a la construcción del tramo Atlacomulco–Piedras Negras; asignar la obra, celebrar el contrato respectivo y supervisar las obras sujetas a ese contrato. Por otra parte, el Gobierno del Estado de México aportaría el 30.0% del monto total de la obra, equivalente a 150,000.0 miles de pesos, para la construcción del mismo, para que la SCT adquiriera los derechos de vía necesarios para la construcción del tramo; asimismo, se encargaría de efectuar el pago para la liberación del derecho de vía y una vez que se terminara de construir el tramo carretero Atlacomulco–Piedras Negras, éste se incorporaría a la concesión federal que, en su caso, se otorgara para construir, operar, explotar, conservar y mantener el Libramiento Norte de la Ciudad de México de 221 km de longitud, en el Estado de México y en los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Puebla a que hace referencia el convenio.

Por lo anterior, se concluye que la modificación autorizada a la concesionaria por la SCT cumple con el artículo 6, párrafo tercero, supuesto dos, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el cual establece que las concesiones podrán ser prorrogadas, en cualquier momento durante su vigencia, cuando se presenten causas que lo justifiquen, no atribuibles a los concesionarios, entre los que se incluyen demoras en la liberación del derecho de vía, lo anterior debido a que la prórroga otorgada a la concesionaria, con el plazo de vigencia por 30 años, fue con el fin de que ésta recupere el monto de la inversión por las aportaciones adicionales generadas por la reprogramación al plazo de terminación de las obras, toda vez que durante el proceso de construcción de las mismas se presentaron circunstancias y hechos relacionados con la liberación del derecho de vía, no imputables a la concesionaria.

## 10. Ecatepec–Pirámides

El 25 de enero de 1991, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó la concesión al concursante ganador de la licitación pública, con una vigencia de 3 años y 11 meses para construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo de 22.2 km de longitud de la carretera Ecatepec-Pirámides en el Estado de México.

Desde su otorgamiento la concesión fue modificada en cinco ocasiones, el 17 de diciembre de 1992, 7 de julio de 2006, 31 de marzo de 2009, 19 de noviembre de 2010 y 25 de febrero de 2011, en las que destacan los aspectos siguientes:

- Se amplió el plazo de vigencia de la concesión para quedar en 60 años, con el fin de que la concesionaria recuperara las inversiones efectuadas, junto con su rendimiento.
- Se estableció la obligación de entregar a la concesionaria del tramo carretero Armería–Manzanillo, la cantidad de 305,349.0 miles de pesos, para amortizar el pasivo generado por la construcción de la carretera y así sanear la estructura financiera de esa carretera, dado que ambas concesiones pertenecen al mismo concesionario.
- Se incluyó en el objeto la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de un tramo carretero de hasta 22.2 km de longitud de la carretera Ecatepec-Peñón, el cual, como extensión del tramo carretero Ecatepec- Pirámides, deberá comunicar con la carretera concesionada Peñón- Texcoco.

Por la construcción del tramo carretero de 22.2 km de longitud de la carretera Ecatepec-Peñón, establecido en la tercera modificación del título de concesión, el 21 de junio de 2016 se solicitó a la SCT el avance de liberación del derecho de vía para la construcción del tramo carretero, así como la autorización del inicio de operación del mismo.

El 02 de diciembre de 2016, la SCT acreditó el avance de liberación del derecho de vía del 93.0% de la superficie del tramo carretero de 17.7 km, el cual equivale a 284 expedientes de personas afectadas, que incluyen los contratos de promesa de compra venta, celebrados entre los afectados y la SCT, por un monto de 488,121.1 miles de pesos.

Conviene señalar que este órgano fiscalizador revisó una muestra de 10 expedientes de personas afectadas, los cuales se integran por el contrato de promesa de compra venta de superficie, celebrado entre la persona afectada y la SCT, el comprobante de pago a la persona afectada por la expropiación del terreno, el plano de la superficie entregada y las escrituras de la propiedad.

Por lo que respecta a la autorización del inicio de la operación, el 02 de diciembre de 2016 la SCT proporcionó el escrito mediante el cual la concesionaria solicitó la autorización de la entrada en operación de 4.5 kilómetros del subtramo Ecatepec-Peñón de la carretera federal Texcoco–Lechería, tercera fase, de la carretera Ecatepec–Pirámides; asimismo, por los 17.7 km restantes, la concesionaria ejecutará las obras correspondientes a la construcción de acuerdo con el programa de obra, que forma parte del título de concesión como anexo 2.

Por lo anterior, se concluye que la SCT acreditó el avance de liberación del derecho de vía para la construcción del tramo carretero Ecatepec-Peñón, así como la autorización del inicio de construcción de los 4.5 kilómetros que se encuentran en operación, en cumplimiento de

los artículos 22 y 23 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, y Segundo y Cuarto del Decreto.

#### **11. Puente Internacional Reynosa-McAllen, "Anzalduas"**

El 27 de julio de 2007, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) otorgó la concesión a la empresa ganadora del concurso público internacional número 00009076-004-06 para construir, operar, explotar, conservar y mantener el Puente Internacional Reynosa-McAllen "Anzalduas", por 30 años, localizado en el Estado de Tamaulipas, compuesto por un puente vehicular de 2.558 km de longitud, así como de un acceso carretero integrado por dos tramos, del km 0+000 ubicado en la carretera Reynosa-Monterrey al km 6+420 y de éste hasta el km 10+375 ubicado en la carretera Reynosa-Nuevo León.

En términos de lo dispuesto en el artículo 15, fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la concesionaria se obligó a pagar al Gobierno Federal por concepto de contraprestación lo siguiente:

- Un pago inicial por 22,000.0 miles de pesos por la concesión.
- Una contraprestación equivalente al 0.5% de los ingresos brutos tarifarios, obtenidos por la explotación de la concesión el año inmediato anterior.

El 13 de julio de 2007, se celebró el contrato de Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago número 661, con el fin de administrar la totalidad de los recursos derivados de la explotación de la concesión, así como el capital de riesgo, los créditos y los demás recursos relacionados con la concesión, hasta su liquidación y extinción.

En la condición trigésima segunda del título de concesión se establece que en caso de que la concesionaria o la SCT no puedan cumplir con las obligaciones derivadas del título de concesión, en virtud de un evento de caso fortuito o fuerza mayor, se procederá como sigue:

El fondo para contingencias derivadas de caso fortuito o fuerza mayor se estableció en un monto máximo de 60,000.00 miles de pesos, la SCT o la concesionaria, cuando manifiesten la existencia de un evento de caso fortuito o fuerza mayor, deberán hacer sus mejores esfuerzos para subsanar, mitigar o remediar los efectos de éste.

En todo caso, la parte afectada deberá notificar a la otra parte dentro de las 72 horas siguientes al momento en que dicho evento de caso fortuito o fuerza mayor deje de imposibilitarle el cumplimiento de sus obligaciones. Cuando alguna de las partes no reconozca un evento antes mencionado, la parte que invoque su existencia tendrá la carga de la prueba. Si las partes no llegan a una solución conciliatoria dentro de un plazo de siete días contados a partir de la fecha en que la parte de que se trate haya negado su existencia, cualquiera de las partes podrá someter la disputa al procedimiento previsto en la condición cuadragésima quinta de esta concesión (solución de controversias).

Si el evento de caso fortuito o fuerza mayor se prolonga por más de 180 días continuos o 270 días discontinuos en un plazo de tres años, y el Fondo para Contingencias derivadas de caso fortuito o fuerza mayor se hubiera agotado y no exista en el Fideicomiso de Administración recursos que permitan cubrir los impuestos y/o servicios prestados por los contratistas y proveedores por la construcción de las obras y créditos, etc., la concesionaria podrá renunciar a la concesión sin responsabilidad, en cuyo caso:

- a) La vía concesionada y demás bienes afectos a la concesión se revertirán al dominio de la nación.
- b) Las obligaciones de pago de los créditos, los recursos adicionales aportados y las obligaciones derivadas de la colocación de los títulos de inversión, continuaran cubriéndose con los ingresos provenientes de la explotación de la concesión.
- c) Cuando los bienes y derechos afectos a la concesión se reviertan a la nación, lo harán sin costo alguno y libres de todo gravamen, sin perjuicio de que la concesionaria recuperará el capital de riesgo que efectivamente hubiere utilizado en la realización de las obras.

Cabe mencionar que la SCT informó sobre un juicio de lesividad con número 14/16834-24-01-01-97-OL en contra de la concesionaria, por lo siguiente:

- La concesionaria invocó la existencia de un evento de fuerza mayor consistente en que la infraestructura de revisión del lado americano es insuficiente para desahogar la demanda de tráfico y, en consecuencia, hay un flujo vehicular más lento, pero ininterrumpido que genera un menor flujo económico a lo esperado en la propuesta económica de la concesionaria.
- La SCT emitió una resolución el 08 de marzo de 2012, a través de la Dirección General de Desarrollo Carretero, donde reconoce la existencia de un evento de fuerza mayor y, por tanto, la concesionaria utilizó el Fondo de Contingencias, constituido por 60,000.0 miles de pesos.
- Mediante escrito ingresado en el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 19 de agosto de 2014, la Dirección General Adjunta de Procesos Contenciosos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT promovió juicio de lesividad número 14/16834-24-01-01-97-OL, por lo que en sentencia de fecha 03 de febrero de 2016, se declaró la nulidad del reconocimiento de la existencia del evento de fuerza mayor, por lo que ante esta resolución, la concesionaria presentó juicio de amparo directo número D.A. 341/2016 el 16 de agosto de 2016.

En conclusión, con la información proporcionada por la entidad fiscalizada en relación con el título de concesión del Puente Internacional Reynosa-McAllen "Anzalduas", se constató que el 19 de agosto de 2014 fue promovido un juicio de lesividad por la SCT ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que fue demandada la nulidad de la resolución del 08 de marzo de 2012, emitida por la Dirección General de Desarrollo Carretero, donde reconoce la existencia de un evento de fuerza mayor, por el cual la concesionaria llevó a cabo la utilización del Fondo de Contingencias, constituido por un monto de 60,000.0 miles de pesos, la cual fue declarada mediante sentencia dictada el 03 de febrero de 2016, por lo que la concesionaria ante esta resolución presentó juicio de amparo directo número D.A.-341/2016 el 16 de agosto de 2016, el cual se encuentra pendiente de resolución.

## **12. Inspección, verificación y evaluación del estado físico de los caminos y puentes**

El artículo 70 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) tendrá a su cargo la inspección, verificación y vigilancia de los caminos y puentes, así como de los servicios de autotransporte federal, sus

servicios auxiliares y transporte privado, en sus aspectos técnicos y normativos, para garantizar el cumplimiento de esta ley, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas que expida de acuerdo con la misma.

En este sentido, en las condiciones de los títulos de concesión se estableció el Sistema de Seguimiento de Programas de Conservación en Autopistas y Puentes de Cuota, en el cual dentro del apartado "Procedimiento para el seguimiento del programa de conservación preventiva correctiva", se dispusieron las normas que señalan la metodología para calificar los distintos elementos de un camino, que sirven como sistema de supervisión que permite conocer sus condiciones de conservación, estas normas fijan los criterios que deben seguir los calificadores durante el recorrido de la obra, para lo cual la SCT en algunas concesiones estableció como calificación mínima 400 puntos con base en la puntuación referida en dichas normas y en otros refirió que las concesionarios deben cumplir con todas las disposiciones que en materia de conservación dicte la SCT, a través de la Unidad de Autopistas de Cuota, como es el Sistema de Seguimiento de Programas de Conservación en Autopistas y Puentes de Cuota, con el objeto de conservar y mantener en buen estado las vías concesionadas y sus partes integrantes durante la vigencia de la concesión, en condiciones que permitan un tránsito fluido y seguro a los usuarios y evite su deterioro progresivo.

Para esos efectos, la SCT, por conducto de la Dirección General de Desarrollo Carretero y de la Dirección General Adjunta de Supervisión Física de Autopistas, realizó el seguimiento del estado físico de los caminos y puentes federales, con base en el Sistema de Seguimiento de Programas de Conservación en Autopistas y Puentes de Cuota, por lo que emitió los oficios con los que comunicó a los concesionarios el resultado de las evaluaciones del estado físico, en los cuales hizo observaciones y recomendaciones respecto de los caminos y puentes que no alcanzaron los 400 puntos, señaló que es obligación de las concesionarias el conservar y mantener la autopista en condiciones que permitan un tránsito fluido, cómodo y seguro a los usuarios, por lo que les instruyó realizar las acciones para que obtuvieran un calificación mayor a los 400 puntos, la cual tomó como referencia mínima para todos los títulos de concesión.

El 16 de diciembre de 2016, la Dirección de Desarrollo de Esquemas de Financiamiento Carretero de la SCT, informó que respecto a las concesiones vinculadas con contratos de prestación de servicios de largo plazo (Contrato PPS), "la SCT verifica el estado físico de las carreteras (criterios mínimos de desempeño) y por tanto no se basa en el mecanismo de verificación y vigilancia mediante la calificación del estado físico que se aplica en las autopistas federales de cuota concesionadas, derivado de que los contratos PPS establecen su propio mecanismo de evaluación para determinar el estado físico de las carreteras bajo el esquema PPS."

Asimismo, informó que dichos contratos " ... no establecen mecanismos de sanción al cumplimiento de los programas de conservación y mantenimiento de los concesionarios, y únicamente se enfocan en el cumplimiento de los requerimientos de capacidad de los tramos carreteros, a cambio de los cuales los Inversionistas Proveedores tienen derecho a recibir pagos trimestrales por los servicios devengados."

En 2015, hubo 143 tramos carreteros en operación divididos en caminos y puentes, concesionados a empresas particulares, gobiernos estatales y empresas paraestatales, de los cuales se detectó lo siguiente:

- 1 tramo no fue revisado debido que se encuentra en construcción, por lo que no se calificó en ninguno de sus elementos.
- 5 tramos han sido supervisados de acuerdo con lo establecido en los Contratos de Prestación de Servicios de Largo Plazo (PPS), mediante las evaluaciones de los criterios mínimos de desempeño en la prestación del servicio del concesionario, proporcionadas por la Dirección de Desarrollo de Esquemas de Financiamiento Carretero de la SCT.
- 46 puentes fueron evaluados en su estado físico entre el año 2012 y 2016, de acuerdo con el "Programa de Trabajo para la Verificación del Estado Físico Estructuras" (2012-2021), por medio distintas empresas contratadas para esos efectos, debido a que los recursos humanos y económicos con los que cuenta la SCT para la verificación del estado físico son limitados; por lo que la Dirección General Adjunta de Supervisión Física de Autopistas de la SCT proporcionó copia simple de los formatos de inspección visual del Sistema de Administración de Puentes (SIAP) firmados por los responsables de las empresas contratadas y por personal de la SCT; asimismo, informó que en el año 2016 se inició una segunda ronda de verificaciones las cuales nuevamente se programaron de acuerdo con la problemática que presentan las mismas y al alcance presupuestal que se asigne para tal efecto.
- 66 caminos y puentes cumplieron con la calificación mínima de 400 puntos establecida en las condiciones de los títulos de concesión.
- 25 caminos y puentes el rango de calificación fue de 316.74 a 394.92 puntos, calificación menor a los 400 puntos, de las cuales 14 tramos carreteros pertenecen al FONADIN; 2 a CAPUFE y 9 tramos carreteros a gobiernos estatales y empresas particulares. Cabe señalar que de los tramos carreteros referidos, 17 fueron reincidentes respecto de la revisión de las cuentas públicas 2014 y 2013; sin embargo, la SCT informó que durante 2015 no existieron sanciones por incumplimiento de los concesionarios al calificar el estado físico de los caminos y puentes.

Al respecto, se destaca que el artículo 17, fracción I, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, prevé que las concesiones podrán ser revocadas por no cumplir, sin causa justificada, con el objeto, obligaciones o condiciones establecidas en las mismas; asimismo, el artículo 30, último párrafo, de la misma ley, dispone que la construcción, mantenimiento, conservación y explotación de los caminos y puentes estarán sujetos a lo dispuesto en esa ley y sus reglamentos, y a las condiciones impuestas en la concesión respectiva.

Además, el artículo 74, fracción V, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, establece que cualquier infracción a lo previsto en dicha ley debe ser sancionada por la SCT, con multa de hasta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; asimismo, en el párrafo segundo de dicho ordenamiento dispone que en caso de reincidencia, la SCT podrá imponer una multa equivalente hasta el doble, o en su caso, la revocación del título de

concesión por incumplir reiteradamente cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la ley, conforme al artículo 17 fracción XIII, del mismo ordenamiento.

Al respecto, el 02 de diciembre de 2016 la Dirección General Adjunta de Supervisión Física de Autopistas de la SCT informó que "el estado físico y nivel de conservación de las autopistas de cuota es dinámico y se ve afectado por factores externos ajenos a la voluntad de las partes, que en muchos de los casos no es posible prever e identificar, mismos que inhiben que pueda mantenerse el estado físico de un camino en un nivel específico en todo momento...", refiriendo diversos supuestos que impactan en el estado físico; asimismo, señaló que "derivado de las labores que ejecuta la SCT de verificación, vigilancia, supervisión y seguimiento de los caminos y puentes concesionados en el periodo 2012 al 2015 no se contaba con elementos suficientes y fehacientes para detectar la existencia de algún incumplimiento de las obligaciones en materia de conservación de las 25 vías concesionadas observadas por ese órgano fiscalizador, por lo que en esos años no se inició algún procedimiento de sanción"; no obstante, informó que "se instruyeron las acciones necesarias para mejorar el estado físico de las autopistas en cuestión, mismas que se han hecho del conocimiento" de esta entidad de fiscalización superior de la federación.

En conclusión, en 2015, la SCT no sancionó a los concesionarios de 25 caminos y puentes por los incumplimientos detectados en la inspección, verificación y vigilancia del estado físico de los caminos y puentes federales, para la conservación y mantenimiento de los tramos carreteros, ya que obtuvieron una calificación menor a los 400 puntos establecidos en el título de concesión, de los cuales 17 concesionarios han reincidido en relación con años anteriores, por lo cual se debió sancionar con la imposición de una multa de hasta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y en caso de reincidencia, al doble de conformidad con el artículo 74, fracción V, y párrafo segundo de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; asimismo, por incumplir reiteradamente cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la ley puede ser revocada la concesión en términos del artículo 17, fracción XIII, del mismo ordenamiento.

#### 15-0-09100-02-0369-01-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el ámbito de sus atribuciones, aplique las sanciones correspondientes por los incumplimientos detectados en 25 títulos de concesión con motivo de la inspección, verificación y vigilancia del estado físico de los caminos y puentes federales efectuadas durante 2015, a efecto de dar cumplimiento a las condiciones de los títulos de concesión y sus anexos, para la conservación y mantenimiento de los tramos carreteros, de los cuales en 17 casos los concesionarios reincidieron en los incumplimientos en relación con años anteriores.

#### 15-9-09112-02-0369-08-004 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no sancionaron a 25 concesionarios que no cumplieron con la calificación mínima de 400 puntos, como resultado de la evaluación del estado físico de los caminos y puentes, establecida en las condiciones de los títulos de concesión, de los cuales 17 concesionarios reincidieron en el mismo supuesto.

### **13. Registro en la cartera de inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)**

En el artículo 6, párrafo tercero, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, se estableció que de las concesiones que se otorguen para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales, así como las prórrogas otorgadas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) deberá obtener el registro en la cartera de inversiones de la SHCP, a que se refiere el artículo 34, fracciones II y III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por lo anterior, se solicitó a la SCT la autorización del registro de la cartera de inversiones de las 69 concesiones vigentes otorgadas a empresas privadas, gobiernos estatales y municipales, empresas paraestatales y a fideicomisos públicos no paraestatales, así como también de sus modificaciones autorizadas de cada concesión.

Al respecto, el 02 y 16 de diciembre de 2016, la Dirección General Adjunta de Seguimiento de Concesiones de Autopistas de la SCT informó lo siguiente:

- 29 concesiones fueron registradas en la cartera de programas y proyectos de inversión por medio del sistema denominado "Proceso Integral de Programación y Presupuesto", del que proporcionó las pantallas de registro.
- 24 concesiones fueron otorgadas antes de 2010, por lo que no tenían obligación de registrarse, en virtud de que la obligatoriedad fue a partir del 04 de noviembre de 2010, de conformidad con la publicación de la reforma del artículo 6, tercer párrafo, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.
- 16 concesiones no fueron registradas, ya que 11 fueron otorgadas antes de la reforma del artículo 6, tercer párrafo, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y en 5 no se utilizaron recursos presupuestales, tal como lo establece el artículo 34, fracciones II y III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

No obstante lo anterior, este órgano fiscalizador detectó que de las últimas 16 concesiones mencionadas que no fueron registradas, 11 fueron modificadas posterior a la reforma del 04 de noviembre de 2010, con el objeto de otorgar la concesión de nuevos tramos carreteros y en su caso diversas prórrogas, mientras que las 5 restantes, se verificó que fueron otorgadas posterior a la reforma referida, por lo que debió llevar a cabo las gestiones necesarias para obtener el registro correspondiente.

Es importante señalar que mediante el oficio número 400.1.410.15.094 de fecha 19 de marzo de 2015, la Unidad de Inversiones de la SHCP informó a la Dirección General de Desarrollo Carretero de la SCT que, tratándose de concesiones y prórrogas que se otorguen al amparo de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, habría que estar a lo dispuesto en el artículo 6, párrafo tercero, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, teniendo que cumplir con el artículo 34, fracciones II y III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece la obligación de obtener el registro en la cartera referida.

El artículo 34, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, hace referencia al registro de los programas y proyectos de inversión de la cartera que integra la SHCP, lo cual es congruente en la especie con el objeto de los títulos de concesión de caminos y puentes federales, ya que éstos respaldan acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura, como se define en el artículo 2, fracción XXXIX, del ordenamiento citado, que si bien no están financiados con recursos públicos federales, implican la creación de infraestructura a favor del Estado, asimismo, el artículo 61, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, faculta a la Unidad de Inversiones de la SHCP a integrar y administrar la cartera de programas y proyectos de inversión con base en la evaluación, información y prioridades que presenten las dependencias y entidades de la administración pública federal, independientemente de la fuente de financiamiento; y registrar, suspender, levantar la suspensión y cancelar el registro en la cartera de los programas y proyectos de inversión con base en las disposiciones aplicables, entre otras.

Al respecto, el 01 de diciembre de 2016, la Unidad de Inversiones de la SHCP informó que el objeto de registro en la cartera de inversión a cargo de esa unidad, son los programas y proyectos de inversión que acrediten su rentabilidad socioeconómica mediante la presentación del análisis costo beneficio respectivo, con independencia del mecanismo jurídico que se determine para su implementación.

Con base en lo expuesto, para dar cumplimiento al artículo 6, párrafo tercero, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, la SCT debió presentar ante la SHCP las evaluaciones costo y beneficio de los proyectos de inversión correspondientes a 16 concesiones, para obtener el registro en la cartera.

El 16 de diciembre de 2016, la Subdirección de Seguimiento de Obligaciones de la SCT informó que del análisis a la reforma del artículo 6, tercer párrafo, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal que hace referencia al artículo 34, fracciones II y III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, "se desprende que la ley establece la obligación a la SCT de realizar el registro en la cartera de la SHCP de los títulos de concesión y sus respectivas prórrogas, únicamente por lo que hace a Programas y Proyectos de Inversión, es decir aquellos que implican erogaciones de gasto de capital", y que "en virtud de esto, resulta claro que aquellos títulos de concesión que no impliquen la utilización de recursos presupuestales, no deben ser registrados ante la SHCP".

Lo anterior, resulta contrario a lo informado por la SHCP, de que "... la materia objeto de registro en la Cartera de inversión a cargo de la UI, son los programas y proyectos de inversión que acrediten su rentabilidad socioeconómica para tales efectos mediante la presentación del análisis costo y beneficio respectivo, con independencia del mecanismo jurídico que se determine para su implementación ...".

En conclusión, la SCT no realizó las gestiones correspondientes para el registro en la cartera de programas y proyectos de inversión que integra y administra la SHCP, respecto de los proyectos de inversión correspondientes a 16 concesiones de caminos y puentes vigentes en 2015, así como las modificaciones y prórrogas de las mismas, en contravención del artículo 6, párrafo tercero, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en correlación con

el artículo 34, fracciones II y III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**15-9-09112-02-0369-08-005 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no obtuvieron el registro en la cartera de programas y proyectos de inversión que integra y administra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los proyectos de inversión correspondientes a 16 concesiones de caminos y puentes vigentes en 2015, así como de las prórrogas de las mismas, autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en términos del artículo 6, párrafo tercero, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en correlación con el artículo 34, fracciones II y III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**14. Registro, modificación y actualización de tarifas**

El artículo 5, fracción VIII, de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransportes Federal establece que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) determinar las bases de regulación tarifaria. Con fundamento en el artículo 20, fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Dirección General de Desarrollo Carretero, en el ámbito de sus atribuciones, es la encargada de verificar que las modificaciones, ajustes y actualizaciones de las tarifas en autopistas y puentes de cuota concesionados se realicen en los términos de las disposiciones legales.

Al respecto, se revisaron las tarifas de los 69 títulos de concesión vigentes al cierre de 2015 con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento referido, de lo cual se constató lo siguiente:

- En relación con nueve concesiones vigentes en el ejercicio, que se encuentran en proceso de construcción, se constató que sus tarifas iniciales fueron autorizadas por la Dirección General de Desarrollo Carretero en el año que fueron otorgadas.
- En relación con siete concesiones, que corresponden a Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), los cuales son operados por concesionarios particulares para su conservación y mantenimiento, remunerados por el servicio prestado a la SCT, éstos son libres de peaje. Cabe resaltar que las concesiones Río Verde-Ciudad Valles, Libramiento de Irapuato y Mitla-Tehuantepec, tienen autorizado por parte de la Dirección General de Desarrollo Carretero cobrar tarifas en algunos de sus tramos, por la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento.
- En 51 concesiones otorgadas a particulares y gobiernos estatales, 41 concesionarios solicitaron a la Dirección General de Desarrollo Carretero el registro de ajuste de actualización de tarifas para el ejercicio conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, un concesionario solicitó la autorización de tarifas iniciales y las 9 restantes mantuvieron las tarifas autorizadas de años anteriores.
- En la concesión otorgada al Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), integrada por 42 tramos carreteros y 3 puentes nacionales e internacionales, solicitó el ajuste

de actualización tarifario de 3 tramos carreteros por la aplicación de tarifas promocionales y por la autorización de tarifas iniciales a tramos que van a iniciar operación, y de los de tramos y puentes carreteros restantes mantuvo las tarifas autorizadas de años anteriores.

- En la concesión otorgada a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, integrada por 30 puentes nacionales e internacionales y 2 tramos carreteros, mantuvo las tarifas autorizadas de años anteriores.

Se concluye que en la autorización y actualización de las tarifas de los 69 títulos de concesión la SCT dio cumplimiento a las bases de regulación tarifaria establecidas por esa dependencia, en términos de los títulos de concesión y conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

#### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 4 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 4 Recomendación(es) y 5 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

#### **Dictamen**

El presente dictamen se emite el 24 de enero de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para comprobar que las concesiones, sus modificaciones, tarifas, inspección, verificación y vigilancia del estado físico, así como el cobro de las contraprestaciones, su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública, se efectuaron de conformidad con las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos cumplieron con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, no obstante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan:

- Continuó sin registrar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos de inversión correspondientes a 16 concesiones vigentes en 2015 y sin someter para su aprobación el monto o porcentaje de los aprovechamientos que se cobraron por 58 títulos de concesión en 2015.
- Administró recursos de la concesión "Tehuacán-Tuxpan" mediante dos fideicomisos privados, cuyas disponibilidades al 31 de diciembre de 2015, ascendieron a 649,220.0 y 174,083.9 miles de pesos, no obstante que debió dar por terminada la concesión, ya que fueron liquidados los fideicomisarios en primer lugar de uno de ellos, respecto de las inversiones otorgadas para el cumplimiento de las obligaciones del título de concesión y que los comités técnicos de los fideicomisos estuvieron conformados únicamente por los representantes de la SCT, por lo que los bienes materia de la concesión debieron pasar al dominio de la Nación, así como los ingresos generados transferirse a la Tesorería de la Federación.

## **Apéndices**

### ***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Verificar su entero, registro y presentación en la Cuenta Pública de los ingresos por aprovechamientos a cargo de los concesionarios de caminos y puentes, de conformidad con las disposiciones legales.
2. Verificar la determinación del cálculo y pago de las contraprestaciones a cubrir al Gobierno Federal en el ejercicio fiscal de 2015, por los concesionarios de caminos y puentes, de conformidad con las disposiciones legales y normativas.
3. Verificar que la concesión otorgada en el ejercicio fiscal de 2015 se autorizó de conformidad con las disposiciones legales y normativas.
4. Verificar que las modificaciones autorizadas por la SCT durante el ejercicio fiscal de 2015 a los títulos de concesión de caminos y puentes federales fueron de conformidad con las disposiciones legales.
5. Verificar que la SCT realizó las actividades de inspección, verificación y vigilancia del cumplimiento de las evaluaciones del estado físico de los tramos concesionados, en sus aspectos técnicos y normativos.
6. Verificar que los concesionarios de caminos y puentes federales cumplieron con las condiciones establecidas en los títulos de concesión.
7. Verificar que la SCT solicitó el registro en la cartera de inversiones de la SHCP por las modificaciones autorizadas a los caminos y puentes federales vigentes en el ejercicio 2015, de conformidad con las disposiciones legales.
8. Verificar que la SCT autorizó y registró las tarifas de los caminos y puentes concesionados, de conformidad con las disposiciones legales y normativas aplicables.

### ***Áreas Revisadas***

Las direcciones generales de Desarrollo Carretero, de Programación, Organización y Presupuesto, adscritas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Dirección Fiduciaria del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., y la Dirección General de Transparencia y Programas Gubernamentales de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

### ***Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas***

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Arts. 28, 74, Frac. IV, 108, 109, Frac. III, 113 y 134.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Arts. 1, 10, 12, 19 y 36, Fracs. XXI, XXII, XXIV y XXVII.
3. Ley de Ingresos de la Federación: Arts. 1, 10 y 12.

4. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 34, Fracs. II y III.
5. Código Fiscal de la Federación: Art. 3.
6. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. Arts. 5, Fracs. III y IV, 6 Par. 3, 7, 15, Frac. VIII, 16, Frac. VI, 18, 30, Par. 2 y 70, 71 y 74 Frac. V.

Ley de Vías Generales de Comunicación. Art. 110.

Ley de Instituciones de Crédito: Arts. 3.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Arts. 1, 8, Fracs. I, XI, XII y XXIV.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Arts. 1, 20, Frac. X.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

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

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

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

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

**Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.****Apoyos Recuperables del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-2-06G1C-02-0092

92-GB

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera de los apoyos recuperables, sus esquemas de operación, rentabilidad y recuperación, así como su registro contable y presentación en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa.

***Alcance***

	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	4,886,056.8
Muestra Auditada	3,079,301.7
Representatividad de la Muestra	63.0%

El universo por 4,886,056.8 miles de pesos correspondió a las erogaciones realizadas en 2016 por el Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) mediante el otorgamiento de recursos en la modalidad de apoyos recuperables para promotores de proyectos de infraestructura (13 apoyos) y fondos de inversión (10 apoyos), importe que formó parte de los egresos por 56,169,645.4 miles de pesos, reportados en el anexo I "Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente" de la Cuenta Pública 2016.

Se revisó una muestra de 3,079,301.7 miles de pesos, el 63.0% del total del universo, la cual correspondió a 10 apoyos recuperables otorgados a 6 proyectos de infraestructura por 2,420,677.5 miles de pesos y a 4 fondos de inversión por 658,624.2 miles de pesos.

***Antecedentes***

1. La constitución del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) se realizó el 6 de mayo de 2008, en cumplimiento del decreto presidencial del 7 de febrero de 2008, por el que se ordenó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) su creación como un fideicomiso no paraestatal, con la finalidad de ser un vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxiliara en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y

transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica.

2. El FONADIN absorbió las funciones de los fideicomisos siguientes:

- Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), constituido el 7 de diciembre de 1995, con la SHCP como fideicomitente y el BANOBRAS como fiduciario, el cual tuvo por objeto promover el desarrollo de esquemas de inversión pública y privada para el desarrollo de infraestructura básica y el suministro de bienes y servicios públicos.

Se transmitieron al FONADIN los objetivos, patrimonio y proyectos del FINFRA con el propósito de fortalecer la coordinación y asignación de recursos en proyectos de inversión, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turístico.

- Fideicomiso 1936 “Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas” (FARAC), constituido el 29 de agosto de 1997 como fideicomiso público federal no paraestatal, suscrito por el BANOBRAS, en su carácter de fideicomitente, como agente financiero y mandatario del Gobierno Federal y fiduciario, el cual se encargaría de cubrir la indemnización de 23 concesiones carreteras, así como administrar los recursos provenientes de los caminos y puentes rescatados y proveer los recursos para su operación, mantenimiento y conservación.

Se modificó el contrato del FARAC para transformarse en el FONADIN.

Por lo anterior, el FONADIN continuó otorgando apoyos mediante subvenciones o subsidios a fondo perdido, créditos subordinados u otro tipo de apoyos para desarrollar proyectos de infraestructura, en el entendido de que tal subrogación comprendería el seguimiento y cumplimiento en los términos pactados por el FINFRA, en los instrumentos jurídicos y administrativos que el propio fideicomiso formalizó, dichos compromisos serían cubiertos con cargo a los diferenciales entre ingresos y egresos derivados de la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y puentes que tenía concesionados el FARAC, así como el pago de la deuda adicional garantizada por el Gobierno Federal, por la emisión de Pagarés de Indemnización Carretera y Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera Segregables, y de los recursos de una línea de crédito contingente que le proporcionó el BANOBRAS, como institución financiera.

3. De 2012 a 2016, el FONADIN entregó 16,872,184.4 miles de pesos como apoyos recuperables para ser copartícipe con la iniciativa privada en el financiamiento para el desarrollo de proyectos carreteros, turísticos, de energía e hidráulicos.

En 2016, entre las operaciones relevantes de la gestión de FONADIN, se encuentran: (i) respecto a sus ingresos, la disposición de 2,727,908.0 miles de pesos de la línea de crédito que tiene con el BANOBRAS, como institución financiera, y el cobro anticipado de 22,708,426.8 miles de pesos de pagarés a cargo del Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, y (ii) en sus egresos, la erogación de 14,912,000.0 miles de pesos como aprovechamiento por la concesión de la autopista México-Tuxpan y el otorgamiento de apoyos recuperables por 4,886,056.8 miles de pesos.

---

**Resultados****1. Implicaciones de la naturaleza jurídica de la “no paraestatalidad”, del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)****A. Origen de la deuda y constitución del Fideicomiso 1936**

Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación forman parte de los bienes nacionales sujetos al dominio y propiedad del Gobierno Federal, y su construcción es responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); hasta 1988, para el ejercicio de esa atribución, los recursos se encontraban considerados en el presupuesto que la Cámara de Diputados autorizaba a esa dependencia, financiado éste por la Ley de Ingresos de la Federación mediante impuestos, productos, aprovechamientos o deuda.

De 1988 a 1994, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal desarrollaron la estrategia de atraer inversionistas privados interesados en lo siguiente:

- Obtener concesiones para operar, explotar, mantener y conservar autopistas y puentes de cuota por un periodo de hasta 30 años.
- Cubrir al Gobierno Federal una contraprestación por las concesiones otorgadas por éste.

Posteriormente, en diciembre de 1995, el Ejecutivo Federal, con recursos provenientes de la venta de activos del sector comunicaciones y transportes (aeroportuarios, ferroviarios, satelitales, entre otros), por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como fideicomitente único del Gobierno Federal, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), como fiduciario, constituyó un fideicomiso de administración y pago no paraestatal, al que denominó Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA).

El 27 de agosto de 1997, mediante decreto presidencial, el Ejecutivo Federal declaró de utilidad e interés público el rescate de 23 concesiones carreteras, conforme a la normativa y, como cualquier otra obligación a cargo del Gobierno Federal, el pago de las indemnizaciones a los ex-concesionarios (inversionistas privados) debía atenderse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante una ampliación al presupuesto de la SCT, previa identificación y registro de los recursos que la financiarían; sin embargo, el Ejecutivo Federal, optó por pagar las indemnizaciones con otro mecanismo, consistente en lo siguiente:

1. Realizó un contrato de fideicomiso no paraestatal de administración y pago, al que denominó Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC o Fideicomiso 1936), en el cual el BANOBRAS funge como fideicomitente y fiduciario, y solicitó y obtuvo de la SCT el otorgamiento de un título de concesión para la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y los bienes, equipo e instalaciones propiedad de los ex-concesionarios y destinó 5.0 miles de pesos a su patrimonio.
2. El Fideicomiso 1936 asumió la responsabilidad de pagar las indemnizaciones que le correspondían a cada uno de los ex-concesionarios y que, en 1997, ascendieron a 57,756,598.9 miles de pesos según se informó en los estados financieros del fideicomiso de ese año; indemnizaciones que cubrió de la forma siguiente:

- Subrogación, por parte de ese fideicomiso, de los pasivos bancarios que a la fecha del rescate tenían a su cargo los ex-concesionarios por 30,265,448.4 miles de pesos.
- Emisión y entrega de títulos de deuda emitidos por el Fideicomiso 1936, en Unidades de Inversión (UDIS), correspondientes a tres Pagarés de Indemnización Carretera (PIC) a plazos de 5, 10 y 15 años, con un valor global de la suscripción de 14,325,000.0 miles de UDIS (27,491,150.5 miles de pesos).

Lo anterior implicó lo siguiente:

- Los pasivos a cargo del Fideicomiso 1936 por 57,756,598.9 miles de pesos no fueron considerados ni registrados por el Ejecutivo Federal como deuda pública, no obstante que están garantizados por el Gobierno Federal, bajo el argumento de que el fideicomiso tiene el carácter de no paraestatal, y, por lo tanto, no pertenece a la Administración Pública Federal.
- Ni el Gobierno Federal, ni el fideicomiso tuvieron que desembolsar recursos en efectivo para pagar en ese momento la indemnización a los ex-concesionarios.
- El Ejecutivo Federal no presupuestó el pago de la indemnización a los 23 ex-concesionarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni rindió cuentas de ello a la Cámara de Diputados en la Cuenta Pública.

La SCT otorgó inicialmente al Fideicomiso 1936 una concesión administrativa para operar, explotar, conservar y mantener 23 caminos y puentes, por lo que los recursos que empezó a obtener por su explotación, al momento de recibirse, han quedado afectos al fideicomiso para atender: (i) las erogaciones de la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los bienes que le fueron concesionados y (ii) con el remanente que quedase, pagar el principal y los intereses de sus pasivos.

El que las carreteras y puentes involucrados se hubiesen concesionado a un tercero (fideicomiso no paraestatal) creado por el propio BANOBRAS, evitó que el Gobierno Federal, propietario de esas carreteras y puentes, tuviera que destinar al fideicomiso, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, recursos fiscales como subsidios para que pagara el principal y los intereses del endeudamiento que, en su momento, permitió el pago de las indemnizaciones a los ex-concesionarios, aunque, simultáneamente, significó un sacrificio para el Fisco Federal, ya que dejó de percibir los ingresos por la explotación de los tramos y puentes carreteros que le tuvo que otorgar en concesión al fideicomiso, con un impacto en términos de transparencia y rendición de cuentas, ya que, a partir de ese momento:

- Al ser el Fideicomiso 1936, desde su origen y hasta la fecha, sólo un contrato de administración y pago, sin estructura orgánica ni personal, el BANOBRAS, como fiduciario, contrató los servicios de un operador, como lo fue Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), para operar, explotar, conservar y mantener los tramos carreteros y los puentes concesionados.
- Desde el momento en que se otorgaron las concesiones de los tramos carreteros al fideicomiso, los ingresos obtenidos por su explotación dejaron de ser considerados como aprovechamientos y ya no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación. Al 31 de diciembre de 2016, la concesión otorgada por la SCT al FONADIN integra un total de 39 caminos y puentes).

- Los egresos por los gastos de operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y puentes concesionados, así como cualquier otra erogación del fideicomiso ya no son considerados como parte del gasto público y, por lo mismo, ya no se registran en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Corresponde a los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso 1936 la aprobación de los presupuestos y cotizaciones que le presente CAPUFE y el fiduciario, con lo que los egresos han quedado al margen del ámbito de competencia de la Cámara de Diputados, en cuanto a las decisiones sobre la aplicación de los recursos públicos federales que conforman su patrimonio.

Esta situación ha implicado, en términos de aprobación del gasto, falta de transparencia y rendición de cuentas, ya que, a partir de ese momento, el presupuesto de gasto de esos tramos carreteros y del pago de la deuda contratada con ese fin, no han formado parte del gasto público federal ni han sido aprobados por la Cámara de Diputados, sino que la decisión de la aprobación para adquirir y operar tramos carreteros de forma extrapresupuestal, ha correspondido a los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso 1936.

#### **B. Nuevas funciones del Fideicomiso 1936**

En 2008, el Ejecutivo Federal decretó la disposición de transmitir los fines, patrimonio y proyectos del FINFRA al FONADIN, a efecto de dar cumplimiento a esa disposición, la SHCP y el BANOBRAS realizaron diferentes acciones que consistieron en:

- i) Formalizar esta transmisión mediante la elaboración de un acta de entrega-recepción en la que se asentaba la subrogación de los fines, derechos y obligaciones del FINFRA por parte del FONADIN.
- ii) La transmisión de 47,630,374.1 miles de pesos, importe que formó parte del patrimonio del FONADIN.
- iii) La atención de los compromisos adquiridos y que fueron autorizados por el Comité Técnico del FINFRA los cuales, al mes de agosto de 2008, ascendían a 46,238,983.6 miles de pesos, importe que se encontraba pendiente de ejercer, y sería cubierto con los recursos transmitidos al FONADIN.
- iv) En lo sucesivo, los nuevos compromisos por adquirir, se solventarían con los recursos provenientes de los diferenciales entre ingresos y egresos derivados de la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y puentes que tenía concesionados, con lo que se alejaba aún más la posibilidad de amortizar anticipadamente la deuda del Fideicomiso 1936.

En la modificación al contrato de constitución del FONADIN se ampliaron las facultades de los integrantes del Comité Técnico y se elaboraron reglas de operación que ellos mismos aprobaron, las cuales disponían las condiciones para el otorgamiento de los apoyos mediante créditos, inversiones y cualquier otra modalidad que dicho comité autorizara y que serían solventados con el patrimonio del FONADIN, sin tener que dar cuenta de ello a ninguna autoridad, además de que se estarían ejerciendo recursos de forma paralela al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, situación que denota privación de la transparencia y rendición de cuentas.

### **C. Integrantes y funciones del Comité Técnico del Fideicomiso 1936**

Como se ha señalado, las decisiones sobre la aplicación y destino de los recursos del Fideicomiso 1936 recaen sobre su Comité Técnico, el cual se integra por ocho servidores públicos que tienen voz y voto como sigue:

- Tres representantes de la SHCP, uno de los cuales lo preside
- Dos representantes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Un representante de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Un representante de la Secretaría de Turismo
- Un representante del BANOBRAS

En las sesiones del Comité Técnico participa un representante de la Secretaría de la Función Pública, y un representante del BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, y servidores públicos de distintas áreas de las dependencias participantes, así como de Gobiernos Estatales relacionados con los temas a tratar, los cuales tienen voz, pero no voto; también cuenta con un Secretario de Actas, funcionario responsable de integrar los asuntos tratados en la reuniones y formalizar las actas del Comité Técnico y conservarlas bajo resguardo, y designar al Pro-Secretario (suplente) de Actas del comité. En 2016, el Comité Técnico designó como Secretario de Actas al Director General Adjunto de Procedimientos Legales de Crédito y, como Pro-Secretario, al Titular de la Dirección Jurídica de Financiamiento “B”, ambos adscritos a la SHCP.

Con el fin de verificar la posición de la SHCP respecto de los temas y decisiones tomadas (i) de los apoyos recuperables que el comité técnico del FONADIN ha autorizado otorgar a particulares, dependencias y gobiernos estatales, mediante líneas de crédito con recursos del fideicomiso; así como (ii) de la aprobación del Programa Financiero Anual, y (iii) de la línea de crédito que tiene con BANOBRAS, como institución financiera, este órgano de fiscalización Superior solicitó a la SHCP las Actas del Comité Técnico del FONADIN, debido a que el titular de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público de la dependencia es quien lo preside y, en su ausencia, el titular de la Unidad de Crédito Público de esa dependencia.

Al respecto, la SHCP no proporcionó lo solicitado con el argumento de que no era procedente su entrega, toda vez que contiene información que no es materia de la auditoría que se practica, así como que la actuación del fiduciario se realiza con base en las constancias de acuerdo que emite la Secretaría de Actas del FONADIN, con lo anterior se confirma lo expresado por este órgano de fiscalización Superior, al señalar que este tipo de figuras le permite al ejecutivo federal ejercer recursos públicos sin rendir cuentas de ello y sin transparentar las bases sobre las que se toman las decisiones para el ejercicio de los recursos públicos.

Por la falta de acceso a la información requerida para las funciones de fiscalización, se está en proceso de aplicar los procedimientos establecidos en el artículo 10, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### **D. Información en la Cuenta Pública del Fideicomiso 1936**

De la información financiera del FONADIN, la SHCP y el BANOBRAS, como fiduciario, sólo presentan importes totales de los ingresos, los rendimientos, los egresos y el saldo de las disponibilidades de esta figura en el anexo “Informe sobre la Situación de los Fideicomisos,

Mandatos y Contratos Análogos sin Estructura Orgánica” de los informes trimestrales de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, de cada año, así como en el anexo “Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente” de la Cuenta Pública de cada año, como único mecanismo de rendición de cuentas hacia la Cámara de Diputados sobre los recursos públicos federales utilizados para el pago de garantías por parte del Fondo, además de que las cifras no se detallan a nivel de flujo.

El BANOBRAS, en su carácter de fideicomitente y fiduciario del FONADIN por la naturaleza jurídica del fideicomiso público como “No Paraestatal”, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria tiene la responsabilidad de presentar los saldos finales de la operación del fideicomiso, y registrarla en el Portal Aplicativo de la SHCP.

De 2008 a 2016, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario, informó mediante el Anexo I “Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente” de la Cuenta Pública de esos ejercicios, la información financiera siguiente:

**INFORMACIÓN FINANCIERA DEL FONADIN DEL 2008 A 2016**  
(Miles de pesos)

Año	Ingresos	Rendimientos	Egresos	Disponibilidad	% Incremento
2008 *	N.D.	N.D.	N.D.	59,700,424.2	
2009 *	N.D.	N.D.	N.D.	61,248,428.8	2.6
2010	20,271,896.3	2,969,913.8	33,413,968.2	51,076,270.7	-16.6
2011	26,930,104.4	3,278,663.3	33,108,581.8	48,176,456.6	-5.7
2012	33,172,748.6	3,687,385.4	40,156,625.4	44,879,965.2	-6.8
2013**	29,183,924.6	3,676,860.3	28,095,859.3	49,487,694.6	10.3
2014	23,470,347.7	3,764,780.0	28,778,384.6	47,944,437.7	-3.1
2015	35,594,671.8	2,694,467.7	37,845,695.2	48,387,882.0	0.9
2016	29,819,394.9	1,804,005.8	56,169,645.4	23,841,637.3	-50.7

FUENTE: Anexos “Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente” de las Cuentas Públicas de 2008 a 2016.

\* La información del fideicomiso se encuentra reservada en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales mediante el rubro temático “Fideicomiso Carretero Público Federal no Paraestatal” atribución de negocios de infraestructura.

\*\* La disponibilidad reportada en el ejercicio 2013 como saldo anterior difiere de la reportada en el 2012 por 157,196.1 miles de pesos.

En 2016, las disponibilidades disminuyeron en 50.7%, respecto de 2015, por el cobro anticipado de las inversiones de largo plazo, al pasar de 48,387,882.0 miles de pesos en 2015 a 23,841,637.3 miles de pesos en 2016.

Las erogaciones del FONADIN por los apoyos otorgados y financiamientos autorizados por el Comité Técnico a gobiernos estatales, municipales, empresas particulares, fondos de inversión, sociedades y asociaciones, se fundearon principalmente mediante el uso de la línea de crédito que tiene con el BANOBRAS, como institución financiera, cuyo pasivo ascendió a 27,194,000.0 miles de pesos al cierre de 2016. Ese pasivo y las obligaciones derivadas de la indemnización carretera por 211,916,857.0 miles de pesos al cierre de

2016 no se reportan en el Anexo de la Cuenta Pública, la SHCP las reporta en los “Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Pública y la Deuda Pública” como garantías otorgadas por el Gobierno Federal, por lo que los pasivos totales por 239,110,857.0 miles de pesos del FONADIN no se reconocen como deuda pública.

#### E. Información financiera del Fideicomiso 1936

En el Balance General de 2016 y 2015 de los Estados Financieros dictaminados del FONADIN al 31 de diciembre de 2016 se presentó lo siguiente:

BALANCE GENERAL DEL FONADIN DE 2016 Y 2015  
(Miles de pesos)

Concepto	Ejercicio		Variación	%
	2016	2015		
<b>Activo</b>				
Efectivo y equivalentes de efectivo	23,841,637.3	48,387,882.0	-24,546,244.7	-50.7
Préstamos directos y prendarios	17,578,703.0	13,854,730.0	3,723,973.0	26.9
Otras cuentas por cobrar	<u>2,653,780.0</u>	<u>2,670,635.0</u>	<u>-16,855.0</u>	<u>-0.6</u>
Total activo circulante	44,074,120.3	64,913,247.0	-20,839,126.7	-32.1
Fijo	616,297.0	495,785.0	120,512.0	24.3
Otros activos	5,450,268.0	5,295,704.0	154,564.0	2.9
Diferido	<u>89,128,523.7</u>	<u>67,908,494.0</u>	<u>21,220,029.7</u>	<u>31.2</u>
Activos no circulantes	<u>95,195,088.7</u>	<u>73,699,983.0</u>	<u>21,495,105.7</u>	<u>29.2</u>
Total Activo	139,269,209.0	138,613,230.0	655,979.0	0.5
<b>Pasivo</b>				
Pasivo a corto plazo	3,037,318.0	2,358,018.0	679,300.0	28.8
Línea de crédito	27,194,000.0	27,966,092.0	-772,092.0	-2.8
Obligaciones derivadas de indemnización carretera	<u>211,916,857.0</u>	<u>202,930,365.0</u>	<u>8,986,492.0</u>	<u>4.4</u>
Pasivo a largo plazo	<u>239,110,857.0</u>	<u>230,896,457.0</u>	<u>8,214,400.0</u>	<u>3.6</u>
Total Pasivo	242,148,175.0	233,254,475.0	8,893,700.0	3.8
Patrimonio aportado	-17,348,367.0	-12,806,675.0	-4,541,692.0	35.5
Déficit de ejercicios anteriores	-81,834,570.0	-78,654,126.0	-3,180,444.0	4.0
Resultados del ejercicio	<u>-3,696,029.0</u>	<u>-3,180,444.0</u>	<u>-515,585.0</u>	<u>16.2</u>
Patrimonio	<u>-102,878,966.0</u>	<u>-94,641,245.0</u>	<u>-8,237,721.0</u>	<u>8.7</u>
Total Pasivo y Patrimonio	139,269,209.0	138,613,230.0	655,979.0	0.5

FUENTE: Estados Financieros dictaminados del FONADIN al 31 de diciembre de 2016 y 2015.

En el Balance General se destacan los rubros siguientes:

#### Activo

- Efectivo y equivalentes de efectivo, por 23,841,637.3 miles de pesos. Son las inversiones en valores con fines de negociación que consisten en pagarés emitidos por la SHCP a favor del BANOBRAS en su calidad de fiduciario del FONADIN, de fácil realización en razón de que se hacen efectivas mediante un aviso por escrito de por lo menos 12 días de anticipación.

Los pagarés correspondieron a las inversiones por 40,000,000.0 miles de pesos, provenientes de un financiamiento de largo plazo que el Fideicomiso 1936 otorgó al Gobierno Federal en 2011 por 8,826,579.1 miles de UDIS, documentado con tres instrumentos de deuda pública con vencimientos a 21, 22 y 23 años.

- Préstamos directos y prendarios, por 17,578,703.0 miles de pesos. Corresponde al saldo de los apoyos recuperables otorgados por el FONADIN a empresas privadas, municipios y dependencias del Gobierno Federal, con la finalidad de promover y fomentar la participación de los sectores público privado y social en el desarrollo de infraestructura.

Esta situación confirma el reconocimiento de que el FONADIN realiza actividades de una institución de crédito al otorgar financiamientos mediante la modalidad de apoyos recuperables, sin que dicho fideicomiso sea reconocido como tal, debido a que se constituyó como un fideicomiso público no paraestatal.

- Activo diferido, por 89,128,523.7 miles de pesos. Se integra por 72,140,144.2 miles de pesos de las inversiones por concepto de indemnización carretera, aprovechamientos y obras en construcción en tramos puestos en operación; 12,160,460.8 miles de pesos de construcciones en proceso, y 4,827,918.7 miles de pesos de inversiones a largo plazo (aportaciones a capital de riesgo, fondos de inversión y sociedades para la realización de proyectos de infraestructura).

En este rubro, el aumento de 21,220,029.7 miles de pesos en el activo diferido presentado de 2015 a 2016, correspondió principalmente a la adquisición de la concesión de la autopista México-Tuxpan otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al FONADIN, por la cual el fiduciario pagó 14,912,000.0 miles de pesos como aprovechamiento al Gobierno Federal, operación que impactó en la disminución de su efectivo y equivalentes de efectivo, de 2016, respecto del saldo de 2015.

#### Pasivo

- En el pasivo a largo plazo se registró un incremento por 8,214,400.0 miles de pesos, el 3.6%, al pasar de 230,896,457.0 miles de pesos en 2015 a 239,110,857.0 miles de pesos en 2016; el aumento se debió a:
  - El incremento de 6,852,419.0 miles de pesos en las obligaciones derivadas de los Pagarés de Indemnización Carretera (PICS) y los Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera (CBICS), causado por el valor de las Unidades de Inversión (UDI), unidad bajo la cual se encuentra denominada la mayoría de los pasivos del fideicomiso, y que pasó del equivalente de 5.381175 pesos por UDI al 31 de diciembre de 2015 a 5.562883 pesos por UDI al 31 de diciembre de 2016.
  - El aumento de 2,134,073.0 miles de pesos, por la capitalización de intereses del PIC cupón cero, emitido el 31 de mayo de 2000, por 5,911,797.3 miles de UDIS y que al 31 de diciembre de 2016 equivale a 10,377,262.5 miles de UDIS.
  - La disminución de 772,092.0 miles de pesos derivado del resultado neto de la línea de crédito contingente contratada con el BANOBRAS, que a diciembre de 2016 ascendió a 27,194,000.0 miles de pesos.

El resultado neto fue consecuencia del pago anticipado por 3,500,000.0 miles de pesos menor a la disposición realizada por 2,727,908.0 miles de pesos de esa línea.

#### Patrimonio

- Patrimonio aportado, por 17,348,367.0 miles de pesos. Corresponde a las aportaciones y aplicaciones acumuladas del periodo de 2008 a 2016.
- Déficit de ejercicios anteriores, por 81,834,570.0 miles de pesos. Resulta de la diferencia entre los ingresos y gastos de operación carretera desde el rescate carretero en 1997 realizado por el FARAC y posteriormente transmitido al FONADIN.
- Resultados del ejercicio, por 3,696,029.0 miles de pesos. Ese monto fue superior en 16.2% al de 2015 por 3,180,444.0 miles de pesos, por lo que aumentó el déficit de sus resultados, ya que los ingresos de los activos de los tramos carreteros concesionados sólo alcanzaron para cubrir sus gastos de operación, modernización y mantenimiento, situación que no hubiese permitido generar la liquidez suficiente para apoyar otros proyectos de infraestructura y fondos de inversión pero, para estar en condiciones de ello, los apoyos fueron financiados con disposiciones de: (i) la línea de crédito que tiene contratada con el BANOBRAS, como institución financiera y (ii) las inversiones en valores.

Respecto de las inversiones en los pagarés suscritos con la SHCP se tuvo una disminución por 22,708,426.8 miles de pesos, situación que se reflejó en sus disponibilidades (efectivo y equivalentes de efectivo), al disminuir éstas en un 49.9%, respecto de 2015, como se muestra a continuación:

DISPONIBILIDADES DEL FONADIN (Miles de pesos)			
Concepto	2016	2015	Variación
<b>Cuentas de cheques</b>			
○ Otros bancos	109,907.0	214,374.1	- 104,467.1
<b>Inversiones en valores</b>			
○ Depósitos a plazo fijo	814,476.3	2,644,941.3	-1,830,465.0
○ Deposito en TESOFE	101,153.7	4,039.5	97,114.2
○ Pagarés Gobierno Federal UDIS	<u>22,816,100.3</u>	<u>45,524,527.1</u>	<u>-22,708,426.8</u>
<b>Total Inversiones en valores</b>	<b><u>23,731,730.3</u></b>	<b><u>48,173,507.9</u></b>	<b><u>-24,441,777.6</u></b>
<b>Total disponibilidades</b>	<b>23,841,637.3</b>	<b>48,387,882.0</b>	<b>-24,546,244.7</b>

FUENTE: Balanzas de comprobación mensual del ejercicio 2016 del FONADIN.

El FONADIN registró en la cuenta “Efectivo y Equivalentes de Efectivo”, los pagarés debido a que los considera de fácil realización, ya que puede solicitar su pago parcial o total con al menos 12 días hábiles de anticipación, mediante aviso por escrito, además de que la Norma de Información Financiera (NIF) C-1 establece que los equivalentes en efectivo son valores de corto plazo, de gran liquidez, fácilmente convertibles en efectivo y que están sujetos a riesgos poco importantes de cambios en su valor, dentro de los que se encuentran las inversiones disponibles a la vista.

Los 22,708,426.8 miles de pesos correspondientes a los pagarés a cargo del Gobierno Federal fueron erogados por la SHCP, mediante siete transferencias realizadas al FONADIN, de julio a diciembre de 2016.

En la Cuenta Pública 2016, en el formato "Endeudamiento neto del Gobierno Federal Ramo XXIV", se reportó que se realizaron amortizaciones con el BANOBRAS por 24,147,502.4 miles de pesos, que incluye el pago anticipado de los pagarés.

Se solicitó información a la SHCP, con objeto de verificar lo siguiente:

1. La fuente de los recursos con los que la SHCP hizo frente al pago anticipado de los pagarés, los mecanismos utilizados para el pago, así como del impacto que éste tuvo en las finanzas públicas.

*La dependencia se limitó a informar que el pago se realizó con cargo en los recursos concentrados en la Tesorería de la Federación; que se consultaran los reportes de la deuda pública del Gobierno Federal que constan en la Cuenta Pública, y que es facultad del Congreso de la Unión aprobar los montos de endeudamiento en que puede incurrir el Ejecutivo Federal.*

Lo anterior denota opacidad y discrecionalidad en la administración de los recursos públicos por parte de esta dependencia.

2. El mecanismo de vigilancia de la deuda del FONADIN garantizada por el Gobierno Federal, conforme a su atribución de administrar la deuda pública referida en el artículo 17, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La dependencia informó que no es la unidad responsable del FONADIN y consecuentemente no son aplicables las disposiciones, entre otras, los artículos 9, antepenúltimo párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 213 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

La respuesta no corresponde al planteamiento realizado por la ASF, lo que genera opacidad en el cumplimiento de sus atribuciones.

3. La estrategia para el pago de los pagarés y la deuda del FONADIN a su vencimiento, en caso de que el fideicomiso no pudiera asumir dichos compromisos, conforme a la atribución de la SHCP establecida en el artículo 17, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*La SHCP comunicó que el tema no le aplica por tratarse de obligaciones a cargo del FONADIN.*

La respuesta otorgada por la SHCP denota la falta de estrategias a largo plazo, ya que la deuda es responsabilidad del Ejecutivo Federal por haberla garantizado por conducto de esa dependencia.

Como la SHCP no proporcionó la información requerida para las funciones de fiscalización, en los términos solicitados se está en proceso de aplicar los procedimientos establecidos en el artículo 10, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Como consecuencia de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el BANOBRAS informó que actúa como fideicomitente en el FONADIN, en su carácter de agente financiero y mandatario del Gobierno Federal, por lo tanto, sólo corresponde al Gobierno Federal o, en su caso, al Congreso de la Unión, en términos de la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones legales aplicables, determinar la eventual creación de una nueva entidad de la Administración Pública Federal. Como fiduciario, sólo puede actuar en términos del contrato respectivo, que en ningún caso prevé la facultad u obligación de evaluar que se promueva ante el Ejecutivo Federal que el FONADIN se constituya como una entidad paraestatal.

En conclusión:

- Al 31 de diciembre de 2016, el FONADIN reportó pasivos de obligaciones derivadas de la indemnización carretera por 211,916,857.0 miles de pesos, asumidos por el pago de las indemnizaciones que le correspondían a cada uno de los ex-concesionarios y que, en 1997, ascendieron a 57,756,598.9 miles de pesos, los cuales se encuentran garantizados por el Gobierno Federal; sin embargo, no son considerados como deuda pública y no se informó de esos pasivos a la Cámara de Diputados, a 2016 estas obligaciones se han incrementado por 154,160,258.1 miles de pesos, el 367.0%, por la capitalización de intereses y actualización del valor de las UDIS.
- Los ingresos obtenidos por la explotación de 39 caminos y puentes de la concesión administrativa otorgada por la SCT al FONADIN, no son considerados como aprovechamientos y no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación, y sus egresos no se registran en el Presupuesto de Egresos de la Federación como parte del gasto público, al margen del ámbito de competencia de la Cámara de Diputados, en cuanto a la decisión sobre la aplicación de los recursos.
- Las decisiones del ejercicio de los recursos del FONADIN corresponde a los integrantes de su Comité Técnico, cuya responsabilidad de sus efectos no está regulada en ninguna normativa, debido a que sus atribuciones sólo se encuentran referidas en el contrato del fideicomiso y sus reglas de operación; entre las decisiones tomadas en 2016 se encuentran las siguientes:
  - Autorización del presupuesto para el pago de mantenimiento y construcción de carreteras y puentes concesionados, propiedad del Gobierno Federal; los pagos realizados en 2016 por esos conceptos ascendieron a 13,204,056.0 miles de pesos.
  - Otorgar apoyos no recuperables por 4,541,692.0 miles de pesos, mediante subvenciones o subsidios a fondo perdido, para el desarrollo de infraestructura, de forma paralela al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados.
  - Otorgar apoyos recuperables por 4,886,056.8 miles de pesos, en la modalidad de créditos subordinados y aportaciones a capital, con los cuales, se benefició al sector carretero, con el 59.8% del total otorgado en ese periodo, por 2,923,856.3 miles de pesos. En los último 5 años, el beneficio con esos apoyos a ese sector ha sido del 57.7%.

Lo anterior confirma que el FONADIN realiza actividades de una institución de crédito al otorgar financiamientos mediante la modalidad de apoyos recuperables, sin que dicho fideicomiso sea reconocido como tal, debido a que se constituyó como un fideicomiso público no paraestatal.

- Autorizar el pago de un aprovechamiento por 14,912,000.0 miles de pesos, para la adquisición de la concesión del tramo carretero México-Tuxpan.

#### 16-0-06100-02-0092-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como coordinadora del sector "Hacienda y Crédito Público" y participante en el Comité Técnico del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, evalúe la conveniencia de promover lo conducente a efecto de que ese fideicomiso se constituya como una entidad de la Administración Pública Paraestatal, a fin de evitar opacidad en la toma de decisiones respecto a la operación, administración de la deuda, los recursos que administra y el otorgamiento de financiamientos autorizados por su Comité Técnico, debido a que éstos no se dan conforme a un programa o líneas de acción definidas, ni dentro del marco normativo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### 16-2-06G1C-02-0092-01-001 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, en su carácter de Fideicomitente y Fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, evalúe la conveniencia de promover lo conducente ante el Ejecutivo Federal, a efecto de que ese fideicomiso se constituya como una entidad de la Administración Pública Paraestatal, a fin de evitar opacidad en la toma de decisiones respecto a la operación, administración de la deuda, los recursos que administra y el otorgamiento de financiamientos autorizados por su Comité Técnico, debido a que éstos no se dan conforme un programa o líneas de acción definidas, ni dentro del marco normativo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## **2. Viabilidad Financiera del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)**

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), estableció procedimientos que rigen las operaciones del fideicomiso, así como la integración de los comités y grupos de trabajo que las realizan, dentro de los procedimientos se previó que el fideicomiso debería contar con un programa financiero anual, que tenga como objetivo, tanto el cumplimiento de las obligaciones financieras, así como conservar y aumentar el patrimonio del fideicomiso.

Dicho programa deberá: i) permitir la viabilidad financiera del fideicomiso, ii) presentar los activos y pasivos al valor de realización, iii) contener los flujos financieros de los ingresos y egresos aprobados por el Comité Técnico del fideicomiso, iv) propiciar la estabilidad financiera del fideicomiso considerando mantener controladas las presiones del pasivo, v) en la rentabilidad de los apoyos recuperables, considerar el costo de la deuda y la prima de riesgo, vi) presentar las obligaciones futuras y vii) determinar el valor económico de los apoyos no recuperables.

Conforme a lo anterior, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario, elaboró el Programa Financiero Anual 2016 del FONADIN basado en un modelo sobre estimaciones futuras de los flujos de ingresos y egresos que incluye la valuación de sus activos, pasivos y las disponibilidades, integradas por bancos e inversiones, principalmente en pagarés suscritos a su favor por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para 2016, la estimación realizada por el BANOBRAS, presentada en un balance general, fue la siguiente:

PROGRAMA FINANCIERO ANUAL 2016 DEL FONADIN  
(Miles de pesos)

Activo Concepto	Importe	Pasivo Concepto	Importe
Disponibilidades	500,000.0	Deuda bursátil	225,656,000.0
Inversiones a largo plazo	24,354,000.0	Línea de crédito contingente	28,194,000.0
Apoyos recuperables	25,881,000.0	Apoyos no recuperables no desembolsados	37,373,000.0
Recursos desembolsados	29,424,000.0	Otros pasivos	<u>357,000.0</u>
Reserva preventiva por riesgo de crédito	-3,543,000.0	Total pasivo <sup>1</sup>	291,579,000.0
Tramos carreteros <sup>2</sup>	276,735,000.0	Patrimonio libre	5,322,000.0
Otros activos	<u>1,578,000.0</u>	Reserva preventiva para pérdidas no esperadas	<u>32,147,000.0</u>
Total activo	329,048,000.0	Total patrimonio	<u>37,469,000.0</u>
		Total pasivo y patrimonio	<u>329,048,000.0</u>

FUENTE: Programa Financiero Anual 2016 del FONADIN.

- 1 Las cifras de origen se encuentran en millones de pesos, por lo que la diferencia de 1,000.0 miles de pesos puede obedecer al redondeo efectuado para presentar alguno de los conceptos que integran el total del pasivo.
- 2 La valuación de los Tramos Carreteros para el Programa Financiero Anual se realizó bajo la metodología desarrollada por la empresa Deloitte México en 2012 considerando los supuestos originales del estudio; los flujos por el periodo remanente de la concesión (hasta el 2 de abril de 2047); con un costo de capital promedio ponderado (WACC) de 7.4% real anual; la actualización tarifaria hasta el término de la concesión de conformidad con la inflación anual, incluyendo el aumento de 4.08% en las tarifas para 2015, a partir del 1 de enero, o su equivalente durante el transcurso del año; una actualización del crecimiento anual pronosticado del PIB para 2015 a 2019, estimado por HR Ratings en 2012, de conformidad con el cambio en las expectativas de los Criterios Generales de Política Económica entre 2013 y 2015, y la inflación esperada para 2015 y 2016 de la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado, publicada por Banxico en diciembre de 2014.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, presentó en el Programa Financiero Anual 2016 del fideicomiso, en el rubro de activo, una reserva preventiva por riesgo de crédito de 3,543,000.0 miles de pesos, que representó la pérdida esperada determinada conforme al promedio de la calificación otorgada a cada proyecto o fondo de inversión apoyado, y en el pasivo se estimó una Reserva preventiva para pérdidas no esperadas por 32,147,000.0 miles de pesos, que correspondió a la aplicación del 10.5% sobre el valor de los activos sujetos a riesgo (tramos carreteros por 276,735,000.0 miles de pesos y apoyos recuperables por 29,424,000.0 miles de pesos)<sup>1</sup>.

El importe reportado en el activo, referente a los tramos carreteros, presentado en el Programa Financiero Anual 2016 por 276,735,000.0 miles de pesos difiere de lo reportado en los estados financieros del fideicomiso en el mismo rubro por 89,128,523.7 miles de pesos, debido a que este último se presentó conforme a la Norma de Información Financiera NIF C-8 Activos intangibles, ya que dichos activos se reconocen a su costo de adquisición, menos la amortización acumulada y las pérdidas por deterioro de activos y su reversión cuando procedan.

Al importe de 89,128,523.7 miles de pesos no se le reconoció el valor de deterioro de activos, debido a que el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, aplicó la NIF C-15 "Deterioro en el Valor de los Activos de Larga Duración y su Disposición", la cual prevé que cuando el precio neto de venta de alguno de los activos de la unidad generadora de efectivo

<sup>1</sup> Los 32,146,695.0 miles de pesos se redondearon a 32,147,000.0 miles de pesos.

sea mayor al valor neto en libros de la unidad generadora de efectivo en su conjunto, se debe considerar que no hay deterioro, premisa que se ajusta a los activos intangibles (tramos carreteros), ya que en 2016 los importes estimados de los flujos futuros, con base en los cuales se valúan esos activos, fueron superiores en 32.2% respecto del valor contable, por lo que el BANOBRAS registró los activos intangibles del FONADIN, de conformidad con las NIF C-8 y C-15.

Respecto de la determinación del porcentaje utilizado por el BANOBRAS para estimar la Reserva preventiva para pérdidas no esperadas, éste, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que utilizó el porcentaje de 10.5% con base en lo siguiente:

*“El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea busca fortalecer la regulación, supervisión y gestión de riesgos del sector bancario y con las Recomendaciones de Basilea III persigue, específicamente: i) mejorar la capacidad del sector bancario para afrontar perturbaciones ocasionadas por tensiones financieras o económicas de cualquier tipo; ii) mejorar la gestión de riesgos y el buen gobierno en los bancos y iii) reforzar la transparencia y la divulgación de información de los bancos.*

*En concordancia con lo anterior, el Comité ha emitido, desde hace aproximadamente 20 años, diversas recomendaciones relacionadas con el capital que deben mantener los bancos para llevar a cabo su función sin poner en peligro su estabilidad financiera. Estas recomendaciones parten, a grandes rasgos, de dos enfoques: el paramétrico y el de metodologías internas de medición de riesgo. El primero de ellos está basado en reglas estándar propuestas por el Comité de Basilea y aplica a la banca en general; mientras que el segundo enfoque está dirigido a las instituciones que tengan la capacidad de realizar una medición interna del riesgo basada en información histórica y métodos estadísticos.*

*En este sentido, el FONADIN ha venido aplicando una metodología interna para el cálculo de la Pérdida Esperada y una metodología estándar para el cálculo de la Pérdida No Esperada, esto último debido a la limitante en el número de apoyos recuperables que ha otorgado el Fideicomiso durante su historia. Dado lo anterior, la reserva de capital para enfrentar las pérdidas no esperadas del 10.5% de los activos en riesgo corresponde a la recomendación estándar del Comité de Basilea para la banca”.*

Con base en el Programa Financiero Anual 2016, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, determinó que contaba con los recursos suficientes para otorgar apoyos recuperables a los proyectos y fondos de inversión por 10,000,000.0 miles de pesos y apoyos no recuperables por 10,000,000.0 miles de pesos, montos que (i) se determinaron con la diferencia entre el valor de los activos y los pasivos del fideicomiso a valor de realización, descontando las reservas preventivas para pérdidas no esperadas, y (ii) fueron sometidos a la autorización del Comité Técnico del fideicomiso, el cual autorizó otorgar los 10,000,000.0 miles de pesos para apoyos no recuperables y 11,526,374.0 miles de pesos para apoyos recuperables en 2016.

De acuerdo con el análisis anterior, los importes determinados para financiar los apoyos no se realizaron sobre una disponibilidad real, ni efectiva, derivada de las operaciones del fideicomiso, sino sobre el valor económico de sus activos a largo plazo, por lo que las operaciones presentadas en 2016, no previstas en el Programa Financiero Anual, provocaron que el FONADIN no contara con la liquidez necesaria y tuviera que recurrir, a solicitar el cobro

anticipado por 22,708,426.8 miles de pesos de pagarés a su favor, a cargo del Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, por los cuales dejará de percibir intereses.

Este órgano de fiscalización Superior le requirió al BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, la evidencia de la decisión de realizar el cobro anticipado de los pagarés, en lugar de solicitar el incremento en la línea de crédito contratada con BANOBRAS, como institución financiera; al respecto, éste informó que la estrategia obedeció a que la Línea de Crédito Contingente contratada no puede superar el límite de endeudamiento establecido para el FONADIN por 28,194,000.0 miles de pesos, y que al 31 de diciembre de 2016 su saldo insoluto fue de 27,966,092.0 miles de pesos monto superado por los requerimientos de liquidez para 2016, ya que sólo tenía una disponibilidad de 228,000.0 miles de pesos.

La decisión del BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, de solicitar el cobro anticipado de los pagarés suscritos con la SHCP, no fue sometida a consideración del Comité Técnico del FONADIN, ya que informó que las aprobaciones de los apoyos recuperables vienen acompañadas de la autorización de los recursos necesarios para su aplicación; asimismo, la SHCP informó que ya tenía conocimiento de ello debido a que en el Programa Financiero Anual de 2016 se mencionó que se esperaba un faltante operativo de 21,353,000.0 miles de pesos que podría ser cubierto con alguno de los mecanismos de liquidez con los que disponía el FONADIN, además de que la cuenta de activo presentaba una disminución de sus inversiones de largo plazo, la cual corresponde a los tres pagarés suscritos con dicha dependencia, situación que este órgano de fiscalización Superior constató en la ficha técnica en la que se presentó para su aprobación el Programa Financiero Anual 2016 al Comité Técnico y en la cual no se especifica el destino que se le dará a los recursos provenientes de la disminución de sus inversiones a largo plazo, lo que evidencia discrecionalidad en la administración de los recursos.

En 2016, el FONADIN pagó 3,500,000.0 miles de pesos en forma anticipada de la deuda de la línea de crédito con el BANOBRAS, como institución financiera; sin embargo, dispuso 2,727,908.0 miles de pesos de esa línea, por lo que el resultado neto, por 772,092.0 miles de pesos, fue una disminución en el saldo de la deuda bancaria al pasar de 27,966,092.0 a 27,194,000.0 miles de pesos; no obstante, sus pasivos totales aumentaron 3.6%, al pasar de 230,896,457.0 a 239,110,857.0 miles de pesos, como se muestra a continuación:

COMPARATIVO PASIVO TOTAL DEL FONADIN  
(Miles de pesos)

Pasivos	2015	2016	Variación	%
Línea de crédito	27,966,092.0	27,194,000.0	-772,092.0	-2.8
Obligaciones derivadas de indemnización carretera	202,930,365.0	211,916,857.0	8,986,492.0	4.4
Total	230,896,457.0	239,110,857.0	8,214,400.0	3.6

FUENTE: Estados Financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2016 y 2015, del FONADIN.

A fin de verificar el resultado de las proyecciones realizadas por el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, se compararon los resultados de la estimación presentada en el Programa Financiero Anual 2016 con el Estado de Flujos de Efectivo reportado en el Portal Aplicativo de la SHCP, utilizado como base para la elaboración del anexo de la Cuenta Pública de ese año, como se muestra a continuación:

COMPARATIVO DEL PROGRAMA FINANCIERO ANUAL 2016  
CONTRA ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO 2016 DEL FONADIN  
(Miles de pesos)

Concepto	Programa Financiero Anual	Estado de flujos de efectivo	Variación
Disponibilidad inicial	2,644,941.2	2,644,941.2	0.0
<b>Ingresos</b>			
Ingresos carreteros	24,941,945.8	25,134,659.3	192,713.5
Recuperación apoyos infraestructura	73,366.0		-73,366.0
Otros ingresos netos	0.0	1,956,827.6	1,956,827.6
Disposición LCC	<u>227,908.0</u>	<u>2,727,908.0</u>	<u>2,500,000.0</u>
Total resultado de la operación	25,243,219.8	29,819,394.9	4,576,175.1
Rendimientos	<u>1,352,242.2</u>	<u>1,804,005.8</u>	<u>451,763.6</u>
Ingresos del ejercicio	26,595,462.0	31,623,400.7	5,027,938.7
Inversiones en valores	<u>21,353,264.9</u>	<u>24,546,244.7</u>	<u>3,192,979.8</u>
Total Ingresos	47,948,726.9	56,169,645.4	8,220,918.5
<b>Egresos</b>			
Gastos de operación y mantenimiento	27,010,873.0	13,204,056.0	-13,806,817.0
Deuda bursátil	7,564,821.9	8,862,826.8	1,298,004.9
Pago LCC	1,198,675.3	3,500,000.0	2,301,324.7
Apoyos recuperables	6,874,922.4	3,384,671.3	-3,490,251.1
Recuperación apoyos infraestructura		-74,715.2	-74,715.2
Apoyos no recuperables	3,316,970.3	4,541,692.0	1,224,721.7
Desembolsos OPNP	3,542,495.5	7,115,617.5	3,573,122.0
Gastos de administración	584,597.9	359,224.4	-225,373.5
Pago de aprovechamientos por concesión	0.0	14,912,000.0	14,912,000.0
Otros	<u>0.0</u>	<u>364,272.6</u>	<u>364,272.6</u>
Total egresos	<u>50,093,356.3</u>	<u>56,169,645.4</u>	<u>6,076,289.1</u>
Diferencia ingresos-egresos	-2,144,629.4	0.0	2,144,629.4

FUENTE: Programa Financiero Anual 2016 y Estado de Flujos de Efectivo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016 del FONADIN.

LCC: Línea de crédito contingente.

OPNP: Obra pública no presupuestal.

Las principales variaciones, entre el Programa Financiero Anual 2016 y los resultados de las operaciones realizadas en ese ejercicio, fueron las siguientes:

**Ingresos:**

- Inversiones en valores. En este rubro se reportó un incremento de 3,192,979.8 miles de pesos, el 15.0%, respecto de la disposición programada por 21,353,264.9 miles de pesos, con la obtenida por 24,546,244.7 miles de pesos, ya que el FONADIN hizo uso de esos recursos para el pago del aprovechamiento por la concesión de la autopista México-Tuxpan, entre otros.
- Otros ingresos netos. No se había programado la actualización del tipo de cambio de las inversiones en Unidades de Inversión (UDIS); sin embargo, se reconocieron 1,956,827.6 miles de pesos por este concepto en el Estado de flujos de efectivo.
- Disposición LCC. En 2016 se dispusieron 2,727,908.0 miles de pesos, los cuales fueron superiores en 2,500,000.0 miles de pesos, a los estimados originalmente por 227,908.0 miles de pesos.

**Egresos:**

- Gastos de operación y mantenimiento. El menor gasto en este concepto fue por 13,806,817.0 miles de pesos, el 51.1%, y se debió principalmente a movimientos de

presentación de la información, ya que los gastos de modernización de las carreteras se registraron como desembolsos en Obra Pública no Presupuestal (OPNP).

- Apoyos recuperables. Las erogaciones en este concepto por 3,384,671.3 miles de pesos,<sup>2</sup> el 49.2%, de lo programado por 6,874,922.4 miles de pesos, se debieron a que no todos los acreditados hicieron uso de los recursos de sus créditos y tampoco le fueron requeridas aportaciones mediante llamados a capital en los fondos en que participa el FONADIN.
- Desembolsos OPNP. Se registró un aumento por 3,573,122.0 miles de pesos, el 100.9% respecto al monto programado por 3,542,495.5, ocasionado por el registro de los gastos por la modernización de los tramos carreteros que tiene concesionados el FONADIN.
- Pago de aprovechamiento por concesión. No se había programado el pago del aprovechamiento de la concesión del tramo carretero México-Tuxpan, el cual implicó una erogación de 14,912,000.0 miles de pesos.

En el Programa Financiero Anual 2016, elaborado por el BANOBRAS en su calidad de fiduciario y autorizado por el Comité Técnico del FONADIN, se estimaron gastos de operación por 50,093,356.3 miles de pesos monto superior en 190.0% de los ingresos esperados por 26,367,554.0 miles de pesos, por lo que, para cubrir el costo de operación, se consideró utilizar los recursos provenientes del uso (i) de la línea de crédito con BANOBRAS, como institución financiera por 2,727,908.0 miles de pesos, y (ii) de los pagarés suscritos ante la SHCP por 22,708,426.8 miles de pesos, conviene mencionar que estas operaciones no deberían ser recurrentes si el FONADIN contara con la liquidez necesaria para cumplir con sus gastos de operación y compromisos de deuda (en 2015, utilizó 11,266,092.0 miles de pesos de la línea de crédito y 1,972,839.9 miles de pesos del cobro anticipado de los pagarés).

Asimismo, en dicho programa no se previó el pago de la incorporación de la concesión del tramo carretero México-Tuxpan, por 14,912,000.0 miles de pesos, realizado el 23 de diciembre de 2016.

Al respecto, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que:

- *No se consideró porque no es una operación que se tuviera contemplada al momento de su realización.*  
Sin embargo, el Comité Técnico del FONADIN había instruido previamente, en mayo de 2015, mediante un acuerdo, que se analizara el mecanismo para adquirir la concesión del tramo carretero México-Tuxpan.
- *También comunicó que la cifra fue determinada con base en un modelo de flujos de efectivo descontados, tomando como base para la estimación de los ingresos las proyecciones del estudio de tráfico, y para los egresos las proyecciones de costo del*

---

<sup>2</sup> El importe de 3,384,671.3 miles de pesos de los apoyos recuperables a nivel flujo de efectivo es menor que los 4,886,056.8 miles de pesos, reportados por el FONADIN en su relación de apoyos recuperables vigentes al 31 de diciembre de 2016, debido a que este último monto incluyó la capitalización de los intereses por 1,412,631.4 miles de pesos, la recuperación de capital por 31,346.5 miles de pesos, la actualización cambiaria por 24,234.5 miles de pesos y 33,173.1 miles de pesos por la adquisición de terrenos que aún no se han aportado al proyecto.

*ingeniero independiente y descontando los flujos de acuerdo con la variable utilizada en el mercado del sector; por lo que la adquisición de la concesión correspondió a una operación en la que el beneficio esperado para ambos lados fue cero. Situación que se reflejó de la misma manera en el balance financiero contenido en el Programa Financiero Anual del FONADIN; en el que por un lado los activos carreteros aumentaron y por el otro las inversiones a largo plazo disminuyeron en la misma cuantía.*

- *Esta concesión representará flujos de ingresos netos para el FONADIN por 26,358,000.0 miles de pesos a precios constantes del 31 de diciembre de 2016 al término de la concesión.<sup>3</sup>*

Si bien el Programa Financiero Anual 2016 consideró las estimaciones futuras de ingresos y gastos, así como el valor de los activos y pasivos del FONADIN, el modelo financiero utilizado para ello presentó, entre otras, las características siguientes:

- Sólo considera variables en los tramos carreteros, como el Producto Interno Bruto, la inflación, el promedio ponderado del costo de capital, el tránsito diario promedio anual.
- Cuando se estima un escenario negativo, al no obtener los ingresos (cuotas de peaje y cobro de intereses principalmente) requeridos para su operación (mantenimiento, construcción y modernización de los tramos carreteros que administra, apoyos financieros que otorga, y pago de sus compromisos de deuda adquiridos) el modelo utiliza como alternativas de liquidez (i) el uso de la línea de crédito contratada con el BANOBRAS, como institución financiera, y (ii) el uso de los pagarés, con lo que el FONADIN prevé contar con recursos para el pago de sus gastos y pasivos adquiridos, por lo que su esquema de operación no es rentable.

De considerar en el programa financiero anual 2016, seguir disponiendo de la línea de crédito, o modificar alguna de las variables previstas, se pueden presentar escenarios que afecten las finanzas del fideicomiso, de forma negativa, con el riesgo de caer en una quiebra técnica.

Por otra parte, en la revisión de la Cuenta Pública 2015, la Auditoría Superior de la Federación emitió la recomendación con clave 15-2-06GC1-02-0099-01-001 para que el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, evaluara robustecer el modelo financiero del fideicomiso, a fin de elaborar anualmente escenarios adicionales con variables factibles de concretarse que le permitan a su Comité Técnico tomar decisiones sobre la operación del fideicomiso y generar una seguridad razonable de que contará con los recursos suficientes para cumplir con el pago de sus compromisos financieros, y con ello se evite el riesgo de que el Gobierno Federal asuma su deuda.

Al respecto, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que:

---

<sup>3</sup> El pago del aprovechamiento que el FONADIN hizo al Gobierno Federal por 14,912,000.0 miles de pesos corresponde al Valor Presente Neto de la autopista México-Tuxpan en 2016. En la auditoría núm. 334-DE denominada "Títulos de Concesión de Caminos y Puentes Federales", efectuada en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016, se verificarán las operaciones derivadas de la concesión de la autopista.

- *La Institución Fiduciaria ha venido trabajando en la incorporación de tres escenarios adicionales, con los que se busca, entre otros: i) verificar que el patrimonio del Fideicomiso no se encuentre en riesgo, incluso ante escenarios macroeconómicos adversos, y ii) que el Comité Técnico conozca el impacto de las decisiones de otorgamiento de Apoyos Recuperables y Apoyos No Recuperables en el patrimonio del Fideicomiso para horizontes mayores a un año.*
- *Los escenarios serán construidos bajo la lógica de escenarios económicos adversos; el primero considerando un debilitamiento de la economía mexicana, el segundo considerando un escenario similar al de alguna de las crisis sucedidas en México durante los últimos 15 años considerando el comportamiento de las variables macroeconómicas como las tasas de interés, la inflación y el Producto Interno Bruto y el tercer escenario presentará la situación patrimonial y de liquidez del FONDO considerando el monto máximo autorizado de Apoyos Recuperables y No Recuperables para el año en cuestión y suponiendo un monto similar para el año entrante. Al ser un ejercicio de carácter recurrente, este escenario permitirá ir ajustando el monto máximo de autorización de Apoyos...”.*
- *La utilización de los escenarios previstos será aplicada para la elaboración del Programa Financiero Anual 2018, el cual se someterá a autorización del Comité Técnico en la última sesión ordinaria de 2017 o a más tardar en la primera de 2018, y como ejemplo de los resultados de utilizar esos escenarios proporcionó lo que obtuvo de aplicarlos a una versión del Programa Financiero Anual 2017, preliminar a la autorizada por el Comité Técnico, en el entendido de que los supuestos pueden variar en una versión posterior, porque aún se pretende encontrar el comportamiento más certero de las variables para cada uno de los escenarios.*

*Como resultado de esos escenarios, el FONADIN podría enfrentar lo siguiente:*

- *En un escenario adverso.*

*El valor de las carreteras bajaría en 2.0% durante 2017, mientras que el valor de la deuda se incrementaría en 3.5%, causando un efecto negativo en el patrimonio por alrededor del 104.0%.*

*En caso de presentarse ese escenario se esperaría que para 2018 el impacto continuara y el valor de las carreteras y de la deuda serían 1.9% menor y 3.1% mayor a los esperados, respectivamente, dando como resultado un patrimonio 71.6% menor al esperado. En esta misma línea, para 2019 se esperaría un patrimonio 41.0% menor al estimado.*

- *En un escenario de crisis.*

*Se esperaría que el patrimonio del fideicomiso se viera impactado negativamente en 211.0% durante el primer año, 145.0% durante el segundo y 83.0% durante el tercero.*

- *En un escenario en el que se sigan otorgando apoyos recuperables.*

*En caso de que el Comité Técnico del FONADIN apruebe Apoyos Recuperables y No Recuperables por 10,000,000.0 miles de pesos durante 2018, el impacto en el patrimonio sería de -58.0% en 2018 y -39.0% en 2019.*

Con el resultado de los escenarios presentados, el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, busca mitigar los efectos causados por el desempeño negativo causado por las variables macroeconómicas y emitir una alerta sobre el monto de los apoyos no recuperables que pudieran otorgarse, sin poner el riesgo el patrimonio del FONADIN.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, y como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante su recomendación, presentó a este órgano de fiscalización Superior los resultados de los escenarios adicionales que está implementando para robustecer su modelo financiero con variables factibles de concretarse que le permitan a su Comité Técnico tomar decisiones sobre la operación del fideicomiso que le generen una seguridad razonable de que contará con los recursos suficientes para cumplir con el pago de sus compromisos financieros, y con ello se evite el riesgo de que el Gobierno Federal asuma su deuda, asimismo informó que serán incorporados y presentados ante el Comité Técnico en el Programa Financiero Anual 2018, por lo que la observación de que dicho modelo en 2016 no consideró la inclusión de escenarios adicionales con la modificación de algunas variables previstas, y que de haberlos considerado se pudieron presentar posibles escenarios que afectarían las finanzas del fideicomiso de forma negativa o positiva, se considera solventada durante el desarrollo de la auditoría.

En conclusión:

- El modelo financiero utilizado por el BANOBRAS, para elaborar el Programa Financiero Anual de 2016 del FONADIN, no precisa ni informa el destino de los recursos provenientes de la disposición de 2,727,908.0 miles de pesos de la línea de crédito contingente contratada con el BANOBRAS, como institución financiera, ni del pago anticipado de las inversiones de los pagarés a su favor suscritos por la SHCP por 22,708,426.8 miles de pesos, operaciones que no deberían ser recurrentes si el FONADIN contara con la liquidez necesaria para cumplir con sus gastos de operación y compromisos de deuda.
- El Programa Financiero Anual 2016 del FONADIN se elaboró por medio de un modelo basado sobre el valor económico de sus activos a largo plazo y los importes determinados para financiar los apoyos recuperables; sin embargo, no se realizaron sobre una disponibilidad real, ni efectiva, derivada de las operaciones del fideicomiso, por lo que en 2016, el FONADIN no contó con la liquidez necesaria, por lo que tuvo que recurrir, entre otras acciones, a solicitar el cobro anticipado de 22,708,426.8 miles de pesos de pagarés a su favor a cargo del propio Gobierno Federal, por conducto de la SHCP y a disponer 2,727,908.0 miles de pesos de una línea de crédito contingente contratada con el BANOBRAS, como institución financiera.
- El Programa Financiero Anual 2016 del FONADIN no se actualizó de acuerdo con las nuevas necesidades de recursos que requirió ese fideicomiso en el año, como fue el caso de la autopista México-Tuxpan, por la cual tuvo que erogar 14,912,000.0 miles de pesos el 23 de diciembre de 2016; no obstante que el Comité Técnico del FONADIN había instruido, en mayo de 2015, mediante un acuerdo, que se analizara el mecanismo para adquirir la concesión del tramo carretero México-Tuxpan, situación que debió considerarse antes del otorgamiento de apoyos recuperables.
- De 2014 a 2016 los apoyos recuperables otorgados por el FONADIN aumentaron en 359.7%, al pasar de 1,062,893.0 miles de pesos en 2014 a 4,886,056.8 miles de pesos en

2016, no obstante que en 2015 y 2016, el FONADIN presentó déficit en sus resultados de operación por 3,180,444.0 miles de pesos en 2015 y 3,696,029.0 miles de pesos en 2016.

**16-2-06G1C-02-0092-01-002 Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, informe en su Programa Financiero Anual el flujo de efectivo proyectado para el ejercicio, que contenga los ingresos y egresos de operación y, en caso de presentar déficit, explicar las operaciones principales que lo generaron, así como el mecanismo de liquidez que será empleado para solventarlo (disposiciones de la línea de crédito contingente, el cobro anticipado de los pagarés, etc.).

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**16-2-06G1C-02-0092-01-003 Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, presente al Comité Técnico un informe semestral sobre la liquidez real del Fideicomiso que muestre la situación actual y el impacto que tendría la autorización de nuevos apoyos o la adquisición de nuevas concesiones, con el propósito de generar una seguridad razonable de que el fideicomiso contará con los recursos suficientes para cumplir con el pago de sus compromisos financieros.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**16-2-06G1C-02-0092-01-004 Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), incluya en su normativa la actualización de su Programa Financiero Anual en el transcurso del ejercicio, cuando se presenten operaciones no incluidas en él, que requieran de financiamiento o la disminución en los apoyos a otorgar, e informar a su Comité Técnico de las modificaciones del mismo, para que cuente con información adicional sobre las operaciones del fideicomiso que le permitan la mejor toma de decisiones que no impacten el resultado de su operación.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**3. Autorización de los apoyos recuperables otorgados en 2016 por el Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)**

De acuerdo con las Reglas de Operación del FONADIN, los apoyos recuperables son recursos que éste otorga, principalmente como financiamientos a proyectos de infraestructura, mediante créditos subordinados y aportaciones a fideicomisos y fondos de inversión, que tienen una fuente de recuperación, así como garantías y financiamiento para estudios y asesorías.

En el caso de los créditos subordinados, los beneficiarios de los financiamientos pueden ser gobiernos estatales y municipales para la contratación de asesorías, así como empresas beneficiarias del sector privado que reciban alguna concesión, permiso u otros contratos que permiten asociaciones público privadas, para construir, operar, administrar, explotar, conservar y mantener proyectos de infraestructura.

De acuerdo con las Políticas de Inversión en Fondos de Capital de Riesgo, los fondos son un vehículo de inversión mediante el cual un grupo de inversionistas realiza un conjunto de inversiones diversificadas, cuya gestión se encuentra a cargo de un administrador independiente a la mayoría de los inversionistas, dicho administrador es una sociedad constituida por una persona o grupo de personas (promotor), y este último se compromete a aportar por lo menos por el 5.0% del capital del fondo en coinversión con el resto de los inversionistas.

Los apoyos recuperables a los fondos de inversión son gestionados ante el FONADIN por el promotor del proyecto o del fondo, la aportación con la que participa el FONADIN es autorizada por su Comité Técnico y es hasta del 20.0% del capital del fondo, conforme a lo dispuesto en la cláusula novena, inciso c), del cuarto convenio modificatorio del FONADIN, así como en sus Reglas de Operación.

En 2016, el FONADIN contaba con una cartera vigente de financiamiento de 38 apoyos recuperables: 16 créditos subordinados a proyectos de infraestructura, 18 aportaciones a fondos especializados y 4 garantías de crédito a proyectos de transporte.

De la cartera de apoyos recuperables, el Comité Técnico del FONADIN autorizó 34, de 2009 a 2015, y 4, en 2016.

En los últimos cinco años, el FONADIN entregó 16,872,184.4 miles de pesos como apoyos recuperables para ser coparticipe con la iniciativa privada en el financiamiento para el desarrollo de proyectos carreteros, turísticos, de energía e hidráulicos, como se muestra a continuación:

**APOYOS RECUPERABLES EROGADOS DE 2012 A 2016**

(Miles de pesos)

Sector	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL	%
<b>Proyectos de Infraestructura</b>							
- Carretero	2,830,203.0	1,067,827.0	332,108.2	2,579,255.2	2,923,856.3	9,733,249.7	57.7
- Transporte	368,833.0	499,197.0	542,871.2	540,136.0	610,848.9	2,561,886.0	15.2
- Energía	<u>246,660.0</u>	<u>37,361.0</u>	<u>41,915.8</u>	<u>-325,936.8</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>
Subtotal	3,445,696.0	1,604,385.0	916,895.1	2,793,454.4	3,534,705.2	12,295,135.7	72.9
<b>Fondos de Inversión</b>							
- Turismo	130,000.0	517,717.0	65,691.9	129,724.1	249,793.6	1,092,926.6	6.5
- Energía	0.0	18,085.0	10,306.0	486,224.0	574,379.9	1,088,994.9	6.4
- Desarrollo Urbano	939,043.0	0.0	0.0	0.0	144,335.2	1,083,378.2	6.4
- Infraestructura	172,230.0	110,475.0	70,000.0	226,201.0	332,843.0	911,749.0	5.4
- Hidráulico	<u>100,000.0</u>	<u>100,000.0</u>	<u>0.0</u>	<u>150,000.0</u>	<u>50,000.0</u>	<u>400,000.0</u>	<u>2.4</u>
Subtotal	<u>1,341,273.0</u>	<u>746,277.0</u>	<u>145,997.9</u>	<u>992,149.1</u>	<u>1,351,351.7</u>	<u>4,577,048.7</u>	<u>27.1</u>
Total	4,786,969.0	2,350,662.0	1,062,893.0	3,785,603.6	4,886,056.8	16,872,184.4	100.0

FUENTE: Base de datos de los apoyos recuperables erogados de 2012 a 2016 proporcionada por el FONADIN.

En el periodo de 2012 a 2016, de los recursos desembolsados como apoyos recuperables, el 72.9%, equivalente a 12,295,135.7 miles de pesos, se destinó de manera directa a proyectos de infraestructura, principalmente para el sector carretero y el 27.1% se entregó mediante

Fondos de Inversión a proyectos relacionados con el turismo, energía y desarrollo urbano. En los últimos dos años, los apoyos recuperables otorgados por el FONADIN aumentaron en 359.7%, al pasar de 1,062,893.0 miles de pesos en 2014, a 4,886,056.8 miles de pesos en 2016.

A fin de verificar que los apoyos fueron autorizados de conformidad con la normativa, se seleccionó una muestra de 10 apoyos recuperables (6 créditos subordinados a proyectos y 4 apoyos a fondos de inversión), el 26.3% de los 38 vigentes en 2016, como se muestra a continuación:

MUESTRA DE APOYOS RECUPERABLES 2016  
(Miles de pesos)

Nombre del Proyecto	Autorización		Fecha de formalización	Saldo ejercido a 2016	Pendiente de ejercer	Vigencia años	Fecha vencimiento
	Fecha	Monto					
<b>Proyectos (crédito subordinado)</b>							
Paquete Michoacán	28-06-12	2,100,000.0	23-11-12	1,384,707.0	715,293.0	30	2052
Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán)	21-12-11	2,340,000.0	06-10-05	2,136,264.3	203,735.7	30	2041
Autopista Toluca-Naucaipan	04-09-12	1,275,000.0	21-02-13	1,150,837.2	124,162.8	30	2043
Puentes Fronterizos de Chihuahua	18-12-15	700,000.0	21-12-15	150,383.3	549,616.7	30	2045
Libramiento de Hermosillo	11-04-16	235,508.0	09-11-16	33,674.7	201,833.3	30	2046
Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación	22-04-16	1,526,374.0	30-11-16	642,745.7	883,628.3	*	*
<b>Fondos de inversión</b>							
Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I.	07-09-11	2,136,169.0**	10-01-12	1,493,490.0	642,679.0	10	2022
Fondo Grupo Bursátil Mexicano	07-09-11	500,000.0	***	400,000.0	100,000.0	15	2027
Fondo EXI	12-12-14	400,000.0	***	400,000.0	0.0	14	2029
Fondo China-México Fund, L.P.	14-07-14	2,061,940.0	19-12-14	108,721.5	1,953,218.5	14	2028
<b>Total</b>		<b>13,274,991.0</b>		<b>7,900,823.7</b>	<b>5,374,167.3</b>		

FUENTE: Contratos de créditos simples, constancias de acuerdos de los fondos, relación de apoyos recuperables otorgados como préstamos directos y relación de apoyos recuperables otorgados como inversiones a largo plazo, vigentes en 2016

\* Hasta la liquidación de saldo del crédito subordinado.

\*\* El monto corresponde a la equivalencia de los 103,600.0 miles de dólares autorizados como participación del FONADIN, al tipo de cambio del 31 de diciembre de 2016.

\*\*\* De acuerdo con el numeral 1.9 de las Políticas de inversión en fondos de capital de riesgo se prevé que cuando la participación del FONADIN se realice por medio de un instrumento público en la Bolsa de Valores se exceptúa de contar con un instrumento contractual para formalizar su participación en dicho fondo.

Los documentos que sustentan el proceso de recepción de la solicitud, evaluación, autorización y formalización, son los siguientes:

**ETAPAS DEL PROCESO PARA EL OTORGAMIENTO DE  
APOYOS RECUPERABLES POR PARTE DEL FONADIN**

Proyecto/Fondo	Origenación	Análisis	Aprobación	Instrumentación
	Recepción de la carta solicitud	Ficha técnica	Acuerdos del Comité Técnico	Instrumento jurídico
<u>Proyectos (crédito subordinado)</u>				
Paquete Michoacán	✓	✓	✓	✓
Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán)	✓	✓	✓	✓
Autopista Toluca-Naucalpan	✓	✓	✓	✓
Puentes Fronterizos de Chihuahua	✓	✓	✓	✓
Libramiento de Hermosillo	✓	✓	✓	✓
Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación	✓	✓	✓	✓
<u>Fondos de inversión</u>				
Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. de C.V.	✓	✓	✓	✓
Fondo Grupo Bursátil Mexicano	✓	✓	✓	✓
Fondo EXI	✓	✓	✓	✓
Fondo China-México Fund, L.P.	✓	✓	✓	✓

FUENTE: Cartas solicitud, fichas técnicas, acuerdos del Comité Técnico, contratos y convenios proporcionados por el BANOBRAS en su carácter de fiduciario.

Conforme a lo anterior, los créditos subordinados a los proyectos y los apoyos a los fondos de inversión de la muestra seleccionada cumplieron con el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, emitido en 2011 y vigente en 2016, y contaron con la autorización del Comité Técnico del fideicomiso.

Con el fin de verificar la posición del BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, se solicitaron los mecanismos para identificar si las empresas beneficiarias han incurrido en alguna omisión o han sido inhabilitadas por parte de la Secretaría de la Función Pública, y cuáles fueron las medidas a implementar para minimizar el riesgo de perder la inversión en los proyectos apoyados con recursos del FONADIN. Al respecto, el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, señaló que *“en caso de que la empresa hubiera sido inhabilitada por la Secretaría de la Función Pública, esta no es una limitante para otorgarle el apoyo financiero, toda vez que la autorización de los apoyos no se rige bajo la Ley de Obra Pública o la Ley de Adquisiciones, asimismo, no habían identificado empresas que hubieran incurrido en alguna omisión y por lo tanto fueran inhabilitadas por parte de la Secretaría de la Función Pública y, por lo tanto, se encuentren en litigios o en investigación por parte de alguna autoridad en el país o en el extranjero”*.

De lo anterior, este órgano de fiscalización considera que el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, debe establecer en las Reglas de Operación del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura procedimientos que aseguren que los recursos no se les entregan a empresas que hayan incurrido en alguna omisión de legalidad o bien hayan sido inhabilitadas por parte de la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de evitar riesgos en los proyectos de inversión.

De los proyectos de la muestra se verificó lo siguiente:

Proyectos (crédito subordinado)

1. Paquete Michoacán. Construcción y puesta en operación de los libramientos de Morelia y de Uruapan (64.1 km y 25.2 km), así como la autopista de altas especificaciones Pátzcuaro-

Uruapan-Lázaro Cárdenas (272.9 km), que incluye el ramal Uruapan del km 7+150 al km 10+500. Al 31 de diciembre de 2016, el FONADIN otorgó recursos por 1,384,707.0 miles de pesos, equivalentes al 65.9% del total autorizado por 2,100,000.0 miles de pesos y el proyecto presentó un avance físico-financiero del 93.9%.

El costo total del proyecto es de 12,201,000.0 miles de pesos, para financiar su construcción participaron la concesionaria con 1,760,000.0 miles de pesos (14.4%), y ésta obtuvo los recursos restantes del BANOBRAS, como institución financiera, y de otro banco con un crédito preferente por 4,900,000.0 miles de pesos (40.2%); de un inversionista privado con capital de riesgo por 3,441,000.0 miles de pesos (28.2%); y del FONADIN con un crédito subordinado por 2,100,000.0 miles de pesos (17.2%).

2. Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán). Se autorizó un apoyo recuperable de 2,340,000.0 miles de pesos para el pago del servicio de la deuda del crédito preferente otorgado por dos instituciones de crédito para el desarrollo, construcción y puesta en marcha del ferrocarril suburbano entre las localidades de Cuautitlán y Buenavista, a un plazo de 15 años, el cual vence en 2021, los intereses generados por el crédito subordinado se capitalizan de forma automática para ser integrados al saldo principal insoluto que, al 31 de diciembre de 2016, asciende a 2,561,886.0 miles de pesos, de los cuales 2,136,264.3 miles de pesos corresponden a desembolsos efectuados por el FONADIN y 425,621.7 miles de pesos a intereses capitalizados, con 203,735.7 miles de pesos pendientes de ejercer.

En 2016, no se realizó ningún pago de intereses o capital a la deuda del crédito subordinado, toda vez que en el contrato suscrito se establece que el pago se realizará con los remanentes de los ingresos ferroviarios una vez amortizado en su totalidad el crédito preferente; asimismo, el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, informó que:

- *La recuperación del capital aportado está garantizada por el título de concesión conforme al anexo 29, modificado en 2011, en la Cláusula Tercera, apartado B, en el que se establece que a partir de diciembre de 2013 el concesionario podrá renunciar en caso de que acredite la inviabilidad financiera.*
- *La cláusula tercera a la que se hace referencia establece que en el caso de que el concesionario decida renunciar a la concesión, los bienes concesionados se revertirán a favor del Gobierno Federal, por lo que la SCT cubrirá al concesionario las inversiones realizadas en los bienes inmuebles que revertan...”, lo anterior no garantiza al FONADIN que recibirá los apoyos otorgados y los intereses generados por el financiamiento, ya que el título de concesión expresa como beneficiario al Gobierno Federal y a la SCT, otorgante de la concesión.*

3. Autopista Toluca-Naucalpan. Construcción, operación y mantenimiento de la autopista con una longitud de 39.3 km, cuyo origen es el entronque de la autopista Chamapa-La Venta, en el Municipio de Naucalpan y su conclusión en el Libramiento Nororiente de Toluca. Al 31 de diciembre de 2016, tuvo un avance físico financiero del 66.6%.

El costo total del proyecto se estimó en 8,293,070.0 miles de pesos, y para financiar su construcción el concesionario aportó un capital de riesgo por 3,668,070.0 miles de pesos (44.2%), y éste obtuvo los recursos restantes del BANOBRAS, como institución financiera,

y otro banco con un crédito preferente por 3,350,000.0 miles de pesos (40.4%), y del FONADIN con un crédito subordinado por 1,275,000.0 miles de pesos (15.4%).

4. Puentes Fronterizos de Chihuahua. Crédito por 700,000.0 miles de pesos otorgado al Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago número 80745, denominado Fideicomiso de Administración Juárez–Puentes Fronterizos a cargo del Gobierno del Estado de Chihuahua, para que éste pagara total o parcialmente al concesionario de los puentes fronterizos Zaragoza-Ysleta, Lerdo-Stanton, Paso del Norte-El Paso y Guadalupe Tornillo, el saldo insoluto de dos créditos que contrató con el BANOBRAS, como institución financiera, con lo cual la concesión se traspasó al fideicomiso.
5. Libramiento de Hermosillo. Construcción de una autopista de altas especificaciones que inicia en el entronque Norte km 0+000 de la carretera 15S (km 12+080 en dirección a Guaymas-Hermosillo) con una longitud total aproximada de 40.2 km.

El costo total de la obra se estimó en 1,257,300.0 miles de pesos, para su financiamiento la concesionaria aportó un capital de riesgo por 440,000.0 miles de pesos (35.0%), y ésta obtuvo los recursos restantes del BANOBRAS, como institución financiera, con un crédito preferente por 581,800.0 miles de pesos (46.3%), y del FONADIN con un crédito subordinado por 235,500.0 miles de pesos (18.7%).

6. Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación. Construcción de la autopista elevada de 14.5 km de longitud, en el Estado de México.

Su costo total estimado fue de 7,268,450.0 miles de pesos, para su financiamiento la concesionaria otorgó recursos por 2,180,536.0 miles de pesos (30.0%), y ésta obtuvo los recursos restantes de un crédito preferente, otorgado por el BANOBRAS, como institución financiera, por 3,561,540.0 miles de pesos (49.0%) y de un crédito subordinado otorgado por el FONADIN por 1,526,374.0 miles de pesos (21.0%).

#### Fondos de inversión

7. Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. de C.V. Su objetivo es promover la industria turística en México, mediante la identificación, adquisición, estructura, planeación, desarrollo y mantenimiento, operación, administración, expansión y financiamiento de proyectos turísticos en general y actividades agrícolas relacionadas con los proyectos turísticos promovidos.

Conforme a la ficha técnica, presentada al Comité Técnico del FONADIN para su autorización, el importe objetivo inicial del fondo ascendió a 400,000.0 miles de dólares, con una participación de 80,000.0 miles de dólares (20.0%) por parte del FONADIN.

Posteriormente, el Comité Técnico del FONADIN autorizó que se incrementara su participación en el fondo, (i) en 2015, por 23,600.0 miles de dólares para quedar en una participación del FONADIN por 103,600.0 miles de dólares, el 20.0% del importe objetivo del fondo al cierre de 2016 por 518,600.0 miles de dólares, y (ii) en diciembre de ese año, por 47,236.0 miles de dólares para quedar en una participación de 150,836.0 miles de dólares (conforme al acuerdo del Comité Técnico se refirió que este nuevo importe representaría el 35.1% de las aportaciones de capital en el fondo, sin señalar el monto de

dichas aportaciones), este último incremento se autorizó como una excepción al numeral 5.3 de las Políticas de Inversión en Fondos de Capital de Riesgo.

Los recursos del fondo se invertirían en los proyectos: i) Chalacatepec, el cual se desarrollará en una superficie de 1,200 hectáreas, con casi 8 km de playa ubicado en el municipio de Tomatlán, Jalisco; ii) Mandarina, que consiste en el desarrollo de un hotel de lujo de alrededor de 125 habitaciones sobre un terreno de 34 hectáreas ubicado frente al mar de la Riviera Nayarit e incluye un componente residencial con potencial de desarrollo de aproximadamente 25 residencias sobre un terreno adyacente al hotel, y iii) un hotel, el cual se ubicará en la Ciudad de México.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, estimó que el fondo comenzaría a recuperar su inversión a partir del año 6.5 (marzo de 2018).

8. Fondo Grupo Bursátil Mexicano. Está enfocado en proyectos de infraestructura mediante la emisión de Certificados de Capital de Desarrollo (CKD) y atiende los sectores de comunicaciones, transporte, hidráulico y energía.

La inversión del fondo es de 3,754,500.0 miles de pesos, y el FONADIN participaría con 500,000.0 miles de pesos, el 13.3%.

El fondo participa en inversiones como la autopista Siglo XXI en Morelos, la autopista Naucalpan-Ecatepec, Libramiento Poniente Puebla (Carretera San Martín Texmelucan-Huejotzingo), el Viaducto la Raza Indios Verdes-Santa Clara, el Parque Eólico Chacabal (Tamaulipas), entre otros.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, estimó que el fondo recuperaría su inversión a partir del año 5. Al cierre de 2016, la inversión tenía una plusvalía de 153,489.0 miles de pesos, la cual puede recuperar dentro de plazo previsto en el contrato.

9. Fondo EXI. Está enfocado a los sectores de energía, comunicaciones y transportes, e hidráulico, mediante la emisión de CKD.

La inversión total del fondo es de 2,373,000.0 miles de pesos, de los cuales 400,000.0 miles de pesos (16.9%) fueron aportados por el FONADIN.

El fondo participa en cinco inversiones que son: Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Agua Prieta en Jalisco, Acueducto El Realito en San Luis Potosí, Acueducto II de Querétaro, Libramiento Apaseo El Grande-Palmillas y Gasoducto Mayakán.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, estimó que el fondo recuperaría su inversión a partir del año 5 (diciembre de 2019).

10. Fondo China-México Fund, L.P. Tiene como objetivo impulsar las inversiones en infraestructura en México con algún componente chino, derivado del acuerdo suscrito por el Ejecutivo Federal en septiembre de 2013, los sectores de interés son comunicaciones y transportes, hidrocarburos (ductos, almacenamiento y transporte de hidrocarburos), energía eléctrica (líneas de transmisión, plantas de generación y equipo), así como en proyectos privados en sectores objetivo como energías renovables, automotriz, autopartes, textil y maquinaria y equipo.

El importe a invertir total por ambos países asciende a 2,400,000.0 miles de dólares divididos en dos etapas. La primera etapa por 1,500,000.0 miles de dólares, de los cuales China aportaría 1,000,000.0 miles de dólares, el FONADIN 100,000.0 miles de dólares, Nacional Financiera, S.N.C., 100,000.0 miles de dólares y otros inversionistas 300,000.0 miles de dólares. Las aportaciones de la segunda etapa estarían en función de los resultados de la primera.

Los administradores de los fondos proporcionaron al FONADIN reportes trimestrales y anual sobre la situación de los fondos de inversión; información con la cual el fiduciario elabora: (i) fichas técnicas de los fondos de inversión para el seguimiento interno y ii) un reporte trimestral de riesgo rendimiento para todos los CKD, que incluye el precio de mercado, el Valor en Riesgo (VaR), el rendimiento, el número de títulos en circulación y valor nominal, entre otros como parte de las actividades de seguimiento de los fondos; sin embargo, estos documentos no refieren las fechas en las cuales se realizaron las operaciones, ni la fecha de corte a la cual se presenta la información; además, las Reglas de Operación del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura y el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, vigentes en 2016, no prevén las características de las fichas y los reportes que se deben elaborar en la etapa de seguimiento, así como los periodos o plazos en que dicha información se debe presentar, con la finalidad de dar seguimiento a los recursos aportados por el fideicomiso y que éste cuente con información que le permita tomar decisiones respecto a futuras inversiones en fondos.

En conclusión:

- Los créditos subordinados a los proyectos y los apoyos a los fondos de inversión de la muestra seleccionada fueron gestionados ante el FONADIN por el promotor del proyecto o del fondo, contaron con su ficha técnica en la etapa de originación (solicitud) y fueron autorizados por su Comité Técnico en cumplimiento del Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, vigente en 2016.
- Las Reglas de Operación del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura y el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, vigentes en 2016, no prevén las características de las fichas y los reportes que se deben elaborar en la etapa de seguimiento, así como los periodos o plazos en que dicha información se debe presentar, con la finalidad de dar seguimiento a la rentabilidad financiera esperada de las inversiones en los fondos y en los proyectos de infraestructura a los que se les autoricen apoyos recuperables, a fin de que el Comité Técnico del FONADIN cuente con información que le permita tomar decisiones respecto a futuras inversiones.

Como consecuencia de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, informó que incorporará en las Políticas de Inversión en Fondos de Capital de Riesgo y en el mencionado manual, la obligatoriedad de elaborar las fichas técnicas con información actualizada, así como de realizar la consulta en el buró de crédito y en la Secretaría de la Función Pública, respecto de la situación del administrador de los fondos de inversión, sin proporcionar evidencia del inicio de esas gestiones.

**16-2-06G1C-02-0092-01-005 Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, evalúe incorporar en las Políticas de Inversión en Fondos de Capital de Riesgo y en el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados del Fondo, la elaboración de fichas técnicas con información actualizada de los apoyos otorgados a fondos de inversión donde se muestre el seguimiento de la rentabilidad financiera esperada de las inversiones en los proyectos de infraestructura y fondos de inversión, el cumplimiento de las políticas de inversión y las modificaciones que pudieran tener como son: el monto objetivo del fondo, el portafolio de inversiones, el porcentaje e importe de participación de los inversionistas, el resultado de las valuaciones por método de participación, la vigencia, las tasas de interés, los riesgos crediticios, el cobro de seguros, aplicación de garantías, entre otros, con la finalidad de que la información que genera el fiduciario sea oportuna, veraz y actualizada para que la toma de decisiones del Comité Técnico del BANOBRAS se realice de forma eficaz y adecuada.

**16-2-06G1C-02-0092-01-006 Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, evalúe incorporar en las Reglas de Operación del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura procedimientos que aseguren que los recursos bajo la modalidad de apoyos recuperables y no recuperables, no se les entreguen a empresas que hayan incurrido en alguna omisión de legalidad o bien hayan sido inhabilitadas por parte de la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de evitar riesgos de incumplimiento en los proyectos de inversión.

**4. Rentabilidad y cobro de los apoyos recuperables otorgados en 2016 por el Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)**

En las Reglas de Operación del FONADIN se estableció que los proyectos deben ser viables y tener una alta rentabilidad financiera; alto impacto en el desarrollo regional, y tener participación público-privada, así como que las empresas beneficiarias, sociedades y asociaciones, incluidos los fiduciarios de los fondos, no deben tener adeudos fiscales y probar su solvencia moral y crediticia.

Las Reglas de Operación del FONADIN, el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo y la Metodología para la Evaluación y Estructuración de Estudios y Proyectos de Infraestructura (Metodología), no se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación y, establecen los criterios de elegibilidad para los apoyos recuperables de cada modalidad (créditos subordinados para proyectos de infraestructura, aportaciones a fideicomisos y fondos de inversión, garantías y financiamiento para estudios y asesorías); sin embargo, sólo la Metodología prevé el procedimiento para el análisis y evaluación del nivel de riesgo de los apoyos a proyectos de infraestructura y en ninguno de esos tres documentos se establece que también se analice lo correspondiente a los fondos.

En la muestra seleccionada de 10 apoyos erogados en 2016, se encuentran 4 fondos, de los cuales de 2 el FONADIN no acreditó que los fideicomitentes le presentaron la carta de buró de crédito, con la que debieron comprobar que no tenían adeudos fiscales y tenían solvencia crediticia; sin embargo, cumplieron con los demás requisitos establecidos para que el FONADIN considerara viable invertir en ellos.

De acuerdo con la Metodología para la determinación de la calificación de riesgo para cada proyecto, se realiza la evaluación del riesgo en dos ámbitos (del proyecto y del crédito), de acuerdo con ciertos factores.

Para cada uno de esos factores, la metodología cuenta con una escala de riesgos, por lo que a mayor riesgo menor calificación asignada, la cual incide en la determinación de la tasa de interés del financiamiento del apoyo otorgado.

En la muestra seleccionada se encuentran 6 proyectos de infraestructura, de los cuales se constató que presentaron la carta de buró de crédito con la que acreditaron no tener adeudos fiscales y tener solvencia crediticia, así como que contaron con la calificación obtenida de la aplicación de esos factores por la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento del BANOBRAS, en su calidad de Fiduciario del FONADIN y sus tasas fueron las siguientes:

CONDICIONES DEL CONTRATO DE LOS CRÉDITOS SUBORDINADOS DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

Proyecto	Tasa de interés	Calificación <sup>1</sup> BANOBRAS
Paquete Michoacán	TIE a 91 días más puntos base que varían según el periodo en que se encuentre el crédito 298, 318, 338, 358	BBB
Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán)	TIE a 91 días	C
Autopista Toluca-Naucalpan	Tasa fija 11.21% sobre el saldo insoluto	BBB
Puentes Fronterizos de Chihuahua	7.5 %	A
Libramiento de Hermosillo	7.5 %	BBB
Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación	7.5 %	BB

FUENTE: Cartas solicitud, fichas técnicas, acuerdos del Comité Técnico, contratos y convenios proporcionados por el BANOBRAS.

<sup>1</sup> La interpretación de la calificación, de acuerdo con Standard & Poor's es la siguiente:

A.- Es un poco más susceptible a los efectos adversos derivados de cambios en las condiciones y circunstancias económicas que las obligaciones calificadas en categorías más altas. Sin embargo, la capacidad del emisor para cumplir con sus compromisos financieros todavía es fuerte.

BBB.- Presenta parámetros de protección adecuados. Sin embargo, es más probable que condiciones económicas adversas o cambios coyunturales probablemente conduzcan al debilitamiento de la capacidad del emisor para cumplir con sus compromisos financieros sobre la obligación.

BB.- Es menos vulnerable al incumplimiento que otras emisiones especulativas. Sin embargo, enfrenta constante incertidumbre y exposición ante situaciones adversas financieras, económicas o del negocio, lo que puede llevar a que el emisor tenga una capacidad inadecuada para cumplir con sus compromisos financieros sobre la obligación.

C.- Es actualmente muy vulnerable a un incumplimiento de pago, y se espera que la obligación tenga una recuperación final más baja en comparación con las obligaciones con calificaciones más altas.

En relación con el apoyo otorgado al proyecto Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán) con calificación de riesgo C otorgada por BANOBRAS, el fiduciario informó que *“a solicitud de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se realizó la reestructura financiera del proyecto para darle viabilidad financiera a largo plazo, la cual fue*

*autorizada por el Comité Técnico del FONADIN, para ello se realizó la conversión del crédito subordinado del fondo contingente de la deuda por 1,671,000.0 miles de pesos a capital (49.0%) de las acciones del proyecto. Asimismo, la recuperación de las acciones del FONADIN de 1,671,000.0 miles de pesos se realizaría con base en los flujos de la concesión otorgada por la SCT a Ferrocarriles Suburbanos S.A.P.I. de 2005 a 2050, de acuerdo con el nuevo plan de negocios y en caso de inviabilidad financiera, la recuperación del capital aportado está garantizada por el título de concesión, por lo que por la naturaleza de la operación (Reestructura-Rescate) no se aplicó el Modelo de Calificación de Riesgos contenido en la Metodología de Evaluación y Estructuración de Apoyos del FONADIN”.*

Al respecto, proporcionó la ficha técnica de la reestructura financiera del proyecto del 21 de diciembre de 2011 presentada al Comité Técnico del FONADIN, y la Modificación al Título de Concesión para la Prestación del Servicio Público de Transporte Ferroviario de Pasajeros en la Modalidad de Regular Suburbano en la ruta Buenavista Cuautitlán.

Se constató que los análisis del riesgo del crédito y del proyecto sólo se realizan en la etapa de estructuración, antes de que sea autorizado por el Comité Técnico del FONADIN y no se recalifica en la etapa de construcción y operación de los proyectos, por lo que no se actualiza el Valor Presente Neto (VPN) ni la Tasa Interna del Retorno del Proyecto (TIR), para que el fideicomiso cuente con información que le permita dar seguimiento al desempeño financiero de los proyectos apoyados, debido a que ni en las Reglas de Operación del FONADIN, ni en el Manual de Procedimientos de los Apoyos Recuperables y no Recuperables otorgados por el FONADIN, se tienen establecidos la recalificación y actualización del Valor Presente Neto ni la Tasa Interna de Retorno.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que dentro del esquema integral de riesgo-rendimiento de los apoyos recuperables, *se encuentra trabajando en una metodología que permita realizar un seguimiento o actualización periódica de la rentabilidad esperada de los apoyos que contemple medidas como la TIR. Este esquema complementará las labores de seguimiento operativo y de avance físico-financiero que se vienen realizando hasta el momento.*

Al respecto, el BANOBRAS proporcionó un cronograma propuesto para la implementación de la nueva metodología de medición de riesgo-rendimiento del FONADIN, con los tiempos programados para realizar las distintas tareas, que contiene la calificación de los apoyos con el nuevo modelo de calificación de crédito, el cálculo de la severidad de la pérdida con el nuevo modelo y la construcción de los indicadores de rentabilidad. De acuerdo con el cronograma, el fiduciario tiene previsto incorporar la actualización de la calificación de riesgo de crédito, la severidad de la pérdida y el valor ajustado por riesgo dentro del Programa Financiero Anual 2018 del FONADIN.

La rentabilidad se determina para el proyecto directamente y no para el apoyo otorgado por el FONADIN, ya que la utilidad del fideicomiso se obtiene de la aplicación de las tasas activas a los financiamientos que otorga, las cuales tienen como componente (i) la prima de riesgo que éste determina bajo el enfoque de una pérdida esperada de los créditos, (ii) más el ingreso esperado por concepto de intereses.

En las fichas técnicas de los 6 apoyos seleccionados como muestra para proyectos de inversión presentadas al Comité Técnico del fideicomiso, que contienen el porcentaje de la

participación público-privada, la descripción del proyecto y, por lo menos, tres escenarios (optimista, base y pesimista), el BANOBRAS como fiduciario del FONADIN, informó que el promotor en cuatro casos fue la SCT, y en dos los Gobiernos del Estado de México y de Chihuahua, los que determinaron que los proyectos eran rentables.

Durante 2016, de los 16 proyectos vigentes, 9 le generaron al FONADIN rendimientos por 1,412,631.4 miles de pesos, dentro de los cuales se encuentran 2 de la muestra seleccionada (Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. y autopista Toluca-Naucaupan), que generaron rendimientos por 298,604.4 miles de pesos y éstos fueron capitalizados al saldo insoluto del apoyo recuperable otorgado por el FONADIN, como se estableció en los contratos respectivos.

El BANOBRAS, en su calidad de fiduciario del FONADIN, informó lo siguiente:

a) Respecto de la no verificación de la solvencia crediticia de los acreditados de los fondos señaló que:

- *Las empresas promotoras de los CKDS, son de reciente creación y su objeto específico es la emisión, por esta razón no se tienen antecedentes de las mismas, pero la Bolsa Mexicana de Valores establece que deberán contar con un historial de operación y demostrar la experiencia del administrador.*
- *... “en las sesiones del Comité Técnico, presentadas para la autorización del Fondo FINTUR y de GBM, se reveló a dicho Órgano de Gobierno que la modalidad de los apoyos recuperable (Fondos de Capital de Riesgo) se encuentra prevista en el numeral 26 de las Reglas de Operación del FONADIN (aportaciones) y su estructura no actualiza los supuestos establecidos en los numerales 10 (obtención de reporte del buró de crédito)”...*
- *En las Políticas de Inversión de Fondos de Capital de Riesgo, vigentes, se establecen los criterios que deben cumplir el Promotor del Fondo y los Ejecutivos Clave del Administrador...*
- *... en los numerales 1.8 y 1.8.2 de las Políticas de Inversión se establece que el documento que lo respalda es la auditoría técnica, la cual se realiza bajo los términos de las Políticas de Inversión por un tercero independiente, mediante el cual se verifica la veracidad de las declaraciones del Promotor del Fondo que hayan motivado de forma determinante la decisión respecto de la participación del fideicomiso en el Fondo de que se trate y por el que se comprueba la experiencia y solvencia técnica del Administrador.*

El BANOBRAS informó que incorporará en las Políticas de Inversión y en el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y no Recuperables la obligación de consultar al buró de crédito y a la Secretaría de la Función Pública respecto de la situación del administrador de los fondos de inversión.

b) En relación con la no evaluación de la rentabilidad de las inversiones en las etapas de estructuración y seguimiento de los fondos de inversión, el BANOBRAS comunicó lo siguiente:

*“La metodología para determinar la rentabilidad financiera esperada de los fondos presentados para autorización al Comité Técnico, consiste en la revisión del modelo*

*financiero presentado por el administrador, de conformidad con el anexo "A" de las Políticas de Inversión, en su apartado V. Modelo Financiero y Rendimientos...*

*En el modelo se establecen tanto los supuestos bajo los que se realizan las inversiones, como las comisiones, tasas internas de rendimiento, etc. Los proyectos considerados, son aquellos en los que se podría invertir y no se cuenta con las cifras definitivas, ya que en los proyectos en los que se invertirá y la decisión de inversión de cada uno de ellos recae en el gobierno corporativo del CKD...*

*En relación con el seguimiento referido, es importante señalar que:*

- 1. En esencia, toda inversión está sujeta a un nivel de riesgo, en el entendido de que está relacionada con la posibilidad de que ocurra un evento que se traduzca en pérdidas asociadas a factores de la operación misma o del entorno en el que se desarrolla.*
- 2. Por definición, los rendimientos de este tipo de inversiones son variables y dependen del usufructo y beneficio de cada proyecto con cierto plazo de vencimiento."*

El BANOBRAS proporcionó reportes de los fondos correspondientes al primer trimestre de 2017.

Si bien el FONADIN realiza un reporte trimestral de riesgo sobre los fideicomisos que emiten CKD, y realiza una ficha técnica sobre los fondos que realizan inversiones en proyectos de inversión, éstos no se encuentran normados en el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, situación que genera discrecionalidad en la toma de decisiones, lo que impediría contar con información actualizada y real para la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

El BANOBRAS informó que incorporará en el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y no Recuperables otorgados por el fondo, la elaboración de fichas técnicas mediante las cuales dará seguimiento a la rentabilidad financiera esperada de las inversiones en los proyectos y fondos de inversión.

- c) Respecto de que no se encuentra publicada la normativa que regula la operación del FONADIN en el Diario Oficial de la Federación, informó que:

*"al ser un fideicomiso público no paraestatal, no resulta obligatorio la publicación de sus manuales en el DOF", asimismo, "los documentos ya se encuentran difundidos en los portales institucionales, con ello se considera cumplido el principio de máxima periodicidad y obligatoriedad por lo que no se estima necesario publicar en el Diario Oficial de la Federación el comunicado que se sugiere ya que con la difusión en ambos portales se informa al público en general y a los servidores públicos adscritos que realizan las operaciones del FONADIN que la información y documentación existente en el portal tiene el carácter de oficial y obligatoria.*

En conclusión:

- Para los efectos de la elegibilidad (etapa de estructuración del crédito) de los proyectos a financiar con apoyos recuperables, la Dirección de Operación Técnica y Seguimiento del BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, acreditó que las empresas beneficiadas no tuvieran adeudos fiscales y contaran con solvencia crediticia, además

analizó y evaluó el nivel de riesgo de su inversión, de conformidad con las Reglas de Operación del FONADIN, el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo y la Metodología para la Evaluación y Estructuración de Estudios y Proyectos de Infraestructura.

- Para los efectos de la elegibilidad (etapa de estructuración del apoyo) de los fondos de inversión a financiar con apoyos recuperables, el FONADIN no acreditó que los fideicomitentes no tuvieran adeudos fiscales y contaran con solvencia crediticia, mediante la carta de buró de crédito, en incumplimiento de las Reglas de Operación del FONADIN, el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo y la Metodología para la Evaluación y Estructuración de Estudios y Proyectos de Infraestructura.

En dicha normativa no se encuentra previsto que, para el otorgamiento del apoyo, previamente se analice y evalúe su nivel de riesgo, además de que la normativa emitida no se encuentra publicada en el Diario Oficial de la Federación.

- En la etapa de seguimiento del crédito de los proyectos, que comprende la construcción y operación, ya no se recalifica y no se actualiza el Valor Presente Neto, ni la Tasa Interna de Retorno, para que el fideicomiso dé seguimiento a la rentabilidad financiera esperada de los proyectos de infraestructura, ni a las inversiones en los fondos, a fin de administrar el riesgo e informar de cualquier evento que pueda tener un impacto negativo sobre su desempeño, debido a que ni en las Reglas de Operación del FONADIN, ni en el Manual de Procedimientos de los Apoyos Recuperables y no Recuperables otorgados por el FONADIN, se tienen establecidos la recalificación y actualización del Valor Presente Neto, ni la Tasa Interna de Retorno de las apoyos recuperables otorgados.
- En las etapas de estructuración y seguimiento de los fondos de inversión no se evalúa la rentabilidad de las inversiones.
- El Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. y autopista Toluca-Naucalpan, generaron rendimientos por 298,604.4 miles de pesos y éstos fueron capitalizados al saldo insoluto del apoyo recuperable otorgado por el FONADIN, en cumplimiento de los contratos respectivos.
- El apoyo recuperable otorgado al proyecto del Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. proviene de una reestructura financiera para darle al proyecto una viabilidad a largo plazo, por la naturaleza de la operación (Reestructura-Rescate) no se aplicó el Modelo de Calificación de Riesgos, contenido en la Metodología de Evaluación y Estructuración de Apoyos del FONADIN, y la recuperación del apoyo se realizaría con base en los flujos de la concesión de 2005 a 2050.

#### 16-2-06G1C-02-0092-01-007 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, considere establecer en sus procedimientos y/o lineamientos el seguimiento a la rentabilidad financiera esperada de las inversiones en los proyectos de infraestructura y fondos de inversión a los que se les autoricen apoyos recuperables, a fin de asegurar que éstos pueden cubrir su costo financiero, así como el pago del principal, en los plazos y condiciones acordadas, y administrar

el riesgo de que el fideicomiso no recupere su inversión y afecte en el futuro su viabilidad financiera.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**16-2-06G1C-02-0092-01-008 Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, instruya la difusión en su portal institucional de sus Reglas de Operación, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, así como de promover la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de un comunicado para informar al público en general y a los servidores públicos adscritos que realicen las operaciones de ese fideicomiso que la información y documentación presentada en dicho portal tendrá carácter oficial y obligatorio.

**16-9-06G1C-02-0092-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no supervisaron que los fondos a los que se les aportaron recursos de apoyos recuperables contaran con la carta de buró de crédito con la que debieron acreditar que no tenían adeudos fiscales y tenían solvencia crediticia, en incumplimiento de los numerales 10.4 y 10.5 de las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Infraestructura.

**5. Erogaciones de los Apoyos Recuperables del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y su registro contable**

El FONADIN informó que en 2016 erogó recursos para apoyos recuperables por un importe total de 4,886,056.8 miles de pesos a proyectos de infraestructura y fondos de inversión, de los cuales se seleccionaron 3,079,301.7 miles de pesos, el 63.0%, integrados por 10 apoyos recuperables (6 proyectos y 4 fondos).

Se revisaron los contratos y constancias de acuerdo de los apoyos, los oficios de solicitud del desembolso, los comprobantes de transferencia y el visto bueno de la Gerencia de Verificación y Mesa de Control Fiduciaria del BANOBRAS, y se determinó lo siguiente:

**MUESTRA DE APOYOS RECUPERABLES**  
(Miles de pesos)

Nombre del proyecto	Avisos de disposición	Desembolsos	Capitalización de intereses	Total
<b>Proyectos (créditos subordinados)</b>				
1 Paquete Michoacán	4	773,330.9	0.0	773,330.9
2 Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán)	2	430,270.5	180,577.6	610,848.1
3 Autopista Toluca-Naucaupan	6	91,668.0	118,026.8	209,694.8
4 Puentes Fronterizos de Chihuahua	1	150,383.3	0.0	150,383.3
5 Libramiento de Hermosillo	1	33,674.7	0.0	33,674.7
6 Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio-Gran Canal, Siervo de la Nación	1	<u>642,745.7</u>	<u>0.0</u>	<u>642,745.7</u>
Subtotal		2,122,073.1	298,604.4	2,420,677.5
<b>Fondos de inversión</b>				
	Llamados de capital /adquisición de CKD			
7 Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. de C.V.	2	249,793.6	0.0	249,793.6
8 Fondo Grupo Bursátil Mexicano	1	50,000.0	0.0	50,000.0
9 Fondo EXI	2	272,150.0	0.0	272,150.0
10 Fondo China-México Fund, L.P.	6	<u>86,680.6</u>	<u>0.0</u>	<u>86,680.6</u>
Subtotal		<u>658,624.2</u>	<u>0.0</u>	<u>658,624.2</u>
<b>Total</b>		<b>2,780,697.3</b>	<b>298,604.4</b>	<b>3,079,301.7</b>

FUENTE: Cartera de Apoyos Recuperables de 2016 del FONADIN.

CKD Certificados de Capital de Desarrollo.

Respecto a los proyectos (créditos subordinados) se verificó lo siguiente:

- Los desembolsos correspondieron a la atención de los avisos de solicitud de disposición realizados al FONADIN por los acreditados que desarrollan los proyectos de inversión.
- Los avisos se presentaron una vez que los acreditados comprobaron el avance de la obra conforme a lo pactado según revisión de la Gerencia y Mesa de Control Fiduciaria del BANOBRAS.
- Los intereses ordinarios devengados de los proyectos de infraestructura Sistema 1 Ferrocarril Suburbano Z.M.V.M. (Buenavista-Cuautitlán) y autopista Toluca-Naucaupan se capitalizaron, al disponerse en sus contratos que por cualquier deficiencia en el pago de los intereses éstos podrían ser capitalizados en términos del artículo 363 del Código de Comercio<sup>4</sup>.
- Los apoyos a los proyectos, Puentes Fronterizos de Chihuahua, Libramiento de Hermosillo y Autopista Río de los Remedios-Venta de Carpio Gran Canal Siervo de la Nación, se acordaron en Unidades de Inversión (UDIS), por lo que el FONADIN los registró al valor de la UDI de la fecha de desembolso, y al cierre del ejercicio se

<sup>4</sup> Los intereses vencidos y no pagados no devengarán intereses. Los contratantes podrán, sin embargo, capitalizarlos.

expresaron al valor de la UDI en la fecha de cierre del mismo, de conformidad con la Norma de Información Financiera (NIF) C-1 “Efectivo y equivalentes de efectivo”.

- Los apoyos totales autorizados a los proyectos y los fondos no cuentan con tablas de amortización de los pagos de capital e intereses, al respecto, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, informó que debido a su naturaleza, este tipo de apoyos no consideran un programa fijo para el pago de capital o de intereses, puesto que el pago de estos conceptos se encuentra sujeto al desempeño financiero del vehículo apoyado, esto con la finalidad de procurar y coadyuvar a la viabilidad financiera del proyecto.

En los contratos de la muestra de proyectos de inversión, se constató que en las cláusulas se establece que las partes acuerdan y reconocen que el pago de intereses y principal a cargo de la acreditada durante el periodo de operación, estará subordinado a los pagos que deba hacer el beneficiario conforme la prelación establecida al efecto en el contrato; por lo que no es factible saber cuándo los beneficiarios harán pagos de intereses y principal.

En cuanto a los fondos de inversión se verificó lo siguiente:

- Los desembolsos correspondieron a los avisos de llamados de capital, por la solicitud realizada por el fiduciario, de conformidad con las instrucciones del Administrador, a efecto de que cada tenedor que fuera titular suscribiera y pagara los certificados que le correspondan suscribir de una emisión subsecuente, con base al compromiso del número de certificados del que sea titular dicho tenedor<sup>5</sup>.
- No pagan rendimientos, la utilidad o pérdida se obtendrá al vencimiento del instrumento financiero, acciones o derechos.
- Dos fondos, están pactados en dólares, uno con tipo de cambio fijo, para efecto de las aportaciones al capital social variable del fondo y, el segundo, a un tipo de cambio al valor de mercado.

Conforme a lo anterior, los pagos realizados a los acreditados de los apoyos, se realizaron de conformidad con los instrumentos jurídicos suscritos para el otorgamiento de los apoyos por parte del FONADIN, así como de los numerales III.4.5 De la Solicitud de Recursos, y III.4.6 De la Mesa de Control, del Manual de Procedimientos de los Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, vigente en 2016.

Los 2,420,677.5 miles de pesos pagados a los acreditados de los proyectos de infraestructura se registraron con cargo en la cuenta 1305 “Créditos FONADIN”, con abono en las cuentas 1103 “Otros bancos” por 2,122,073.1 miles de pesos por las entregas a los acreditados y 298,604.4 miles de pesos de las capitalizaciones a la cuenta 1321 “intereses devengados créditos FONADIN”, de conformidad con el Catálogo de Cuentas del Fideicomiso número 1936 Fondo Nacional de Infraestructura vigentes en 2016.

---

<sup>5</sup> Contratos de suscripción de los fondos de inversión Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I., Fondo Grupo Bursátil Mexicano, EXI y Fondo China-México, Fund, L.P.

Los 658,624.2 miles de pesos aportados a los fondos de inversión se registraron con cargo en la cuenta 1661 "Otras inversiones" y abono en la cuenta 1103 "Otros bancos"; por otra parte el resultado de la valuación económica de los certificados adquiridos se registraron conforme a lo siguiente: las minusvalías con cargo en la cuenta 5102 "Otros Gastos" y plusvalías con abono en la cuenta 5214 "Otros Ingresos"; asimismo, la valuación del Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I. de C.V., se registró en la cuenta 5105 "Resultado de participación en asociadas", de conformidad con la NIF C-7 "Inversiones en Asociadas, Negocios Conjuntos y Otras Inversiones Permanentes" y del Catálogo de Cuentas del Fideicomiso número 1936 Fondo Nacional de Infraestructura vigentes en 2016.

Ambas erogaciones se reportaron en los rubros "Préstamos directos y prendarios" y "Otras inversiones a largo plazo" de los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2016 y 2015 del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, de conformidad con el artículo 33 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las NIF C-3 "Cuentas por Cobrar" y C-7 "Asociadas, negocios conjuntos y otras inversiones permanentes".

El valor económico de los fondos, al 31 de diciembre de 2016, conforme a la muestra determinada, fue de 1,987,499.9 miles de pesos, de acuerdo con el método de participación establecido en las NIF, se registró en la cuenta 1661 "Otras inversiones" y se integró como se muestra a continuación:

**VALOR DE LOS FONDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016**  
(Miles de pesos)

Fondo	Saldo Inicial	Llamados de capital	Actualizaciones	Saldo final
1 Fondo Activos Turísticos de México, S.A.P.I.	808,227.9	273,988.6	-124,033.2	958,183.3
2 Grupo Bursátil Mexicano	503,111.9	50,000.0	376.9	553,488.8
3 Fondo EXI	126,708.5	272,150.0	- 31,752.3	367,106.2
4 Fondo México-China Fund, L.P.	<u>18,089.1</u>	<u>90,632.5</u>	<u>0.0</u>	<u>108,721.6</u>
Total	1,456,137.4	686,771.1 *	-155,408.6	1,987,499.9

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2016.

\* La diferencia respecto a los recursos aportados corresponde a la variación del tipo de cambio de la fecha de la operación y el aplicable al cierre del ejercicio para efectos de presentación en estados financieros.

Asimismo, se verificó que el importe pendiente por ejercer a 2016 de los apoyos recuperables ascendía a 13,828,299.4 miles de pesos, monto que se encuentra registrado en cuentas de orden.

Se verificó que en el Anexo Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2016 de la Cuenta Pública de ese ejercicio se reportaron los ingresos, egresos, rendimientos financieros y disponibilidades del fideicomiso; sin embargo, en éste no se detallan las operaciones relacionadas con el otorgamiento de los apoyos recuperables, ni la información referente sobre los saldos pendientes de los financiamientos por pagar ya que, al ser un fideicomiso no paraestatal, no rinde cuentas a la Cámara de Diputados de la forma que asigna los recursos de su patrimonio.

En conclusión, las erogaciones de los apoyos seleccionados conforme a la muestra determinada por 3,079,301.7 miles de pesos se realizaron de conformidad con los instrumentos jurídicos suscritos para el otorgamiento de los apoyos por parte del FONADIN, así como con el Manual de Procedimientos de los Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo vigente en 2016, y fueron registradas contablemente y presentadas

en los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2016 y 2015 del Fideicomiso número 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, de conformidad con la normativa.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó (aron) 4 observación (es) la (s) cual (es) generó (aron): 9 Recomendación (es) y 1 Promoción (es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Además, se generó (aron) 1 Sugerencia (s) a la Cámara de Diputados.

### **Dictamen**

El presente dictamen se emite el 18 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los apoyos recuperables, sus esquemas de operación, rentabilidad y recuperación, así como su registro contable y presentación en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye, en términos generales, respecto de las operaciones del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), en el cual el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., es fideicomitente y fiduciario, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, participa en el Comité Técnico del FONADIN y es coordinadora del Sector Hacienda, lo siguiente:

- El FONADIN es un fideicomiso no paraestatal que otorga financiamientos mediante actividades similares a las de una institución de crédito, para auxiliar al Ejecutivo Federal a impulsar el desarrollo de infraestructura. De 2012 a 2016, el fideicomiso otorgó 16,872,184.4 miles de pesos, mediante apoyos recuperables, a proyectos y fondos de inversión (4,886,056.8 miles de pesos en 2016).
- El BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, no realiza un seguimiento de la rentabilidad financiera obtenida de los proyectos y fondos de inversión, con el fin de administrar el riesgo y prever eventos que impacten el desempeño de los proyectos para que éstos puedan cubrir el costo financiero y el pago del principal del apoyo otorgado.
- No se reconocen como deuda pública, no obstante que están garantizadas por el Gobierno Federal, los pasivos a largo plazo del FONADIN, por 239,110,857.0 miles de pesos, que incluyen 211,916,857.0 miles de pesos de la deuda de las obligaciones derivadas de indemnización carretera de 1997, y 27,194,000.0 miles de pesos de las disposiciones de una línea de crédito contratada con el BANOBRAS, como institución financiera.
- Las decisiones del ejercicio de los recursos del FONADIN corresponden a los integrantes de su Comité Técnico, las cuales no están reguladas en alguna normativa gubernamental, debido a que sus atribuciones sólo se encuentran referidas en el contrato del fideicomiso y sus reglas de operación.
- No se consideran como aprovechamientos del Gobierno Federal, y no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación, los ingresos por la explotación de las concesiones carreteras del FONADIN. En 2016, los ingresos por ese concepto fueron de 25,134,659.3 miles de pesos, que sumados con los ingresos de las disposiciones de la línea de crédito y del cobro anticipado de los pagarés a cargo del Gobierno Federal ascendieron a 56,169,645.4 miles de pesos.

- No se consideran como parte del gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación, al margen del ámbito de competencias de la Cámara de Diputados, los recursos erogados por el fideicomiso, que en 2016 fueron de 56,169,645.4 miles de pesos.
- Para la toma de decisiones, la viabilidad financiera del fideicomiso, no se determina a partir de una disponibilidad real de recursos derivada de las operaciones del fideicomiso, sino con base en estimaciones del valor económico de realización de sus activos y pasivos en el largo plazo, mediante un modelo financiero utilizado por el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, para estimar el programa financiero anual del fideicomiso del año inmediato siguiente.

Por lo anterior, el FONADIN es un fideicomiso no paraestatal, que otorga financiamientos mediante actividades similares a las de una institución de crédito y las decisiones de su operación corresponden a los integrantes de su Comité Técnico, instancia que no es regulada por alguna normativa gubernamental; además, los ingresos por la explotación de las concesiones carreteras no se consideran como aprovechamientos del Gobierno Federal y no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación; los recursos erogados por el fideicomiso no se consideran como parte del gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación, al margen del ámbito de competencia de la Cámara de Diputados, y la deuda del FONADIN no se reconoce como deuda pública, no obstante que está garantizada por el Gobierno Federal, lo que ha provocado opacidad en la administración de los recursos del fideicomiso en términos de aprobación del gasto, transparencia y rendición de cuentas.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

C.P. Karina Claudia Ledesma Hernández

Lic. Rubén Medina Estrada

***Apéndices***

***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Analizar la viabilidad financiera del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), para el otorgamiento de apoyos recuperables.
2. Verificar que el BANOBRAS, como fideicomitente y fiduciario del FONADIN, autorizó el otorgamiento de apoyos recuperables de conformidad con la normativa.
3. Comprobar que las erogaciones realizadas por el FONADIN para la inversión en proyectos y fondos, se autorizaron, contabilizaron y reflejaron en la Cuenta Pública, de acuerdo con la normativa, y se aplicaron a la gestión operativa de los mismos.
4. Constatar la rentabilidad y que la recuperación de rendimientos y capital por la inversión en los proyectos y fondos, se obtuvo conforme a lo establecido, se contabilizó y reflejó en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

### *Áreas Revisadas*

Las direcciones generales adjuntas Fiduciaria, y de Banca de Inversión, adscritas al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., y la Unidad de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglas de Operación del Fondo Nacional de Infraestructura, reglas 10.4 y 10.5. y Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Otorgados por el Fondo, numeral VII.5.

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

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

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

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

### *Sugerencias a la Cámara de Diputados*

16-0-01100-02-0092-13-001

Con base en la auditoría practicada al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) fideicomitente y fiduciario del fideicomiso público de administración y pago número 1936 denominado Fondo Nacional de Infraestructura, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como coordinadora del sector "Hacienda y Crédito Público" y participante en el Comité Técnico del Fideicomiso, en relación con la gestión financiera de dicha figura y de su esquema de operación, rentabilidad y recuperación, se plantea lo siguiente:

- a) Los pasivos del fideicomiso 1936, por 239,110,857.0 miles de pesos, no se reconocen como deuda pública, no obstante que está garantizada por el Gobierno Federal y dicha figura se

creó como parte del mecanismo para el rescate de 23 concesiones carreteras que comenzó mediante el decreto presidencial del 27 de agosto de 1997.

b) El fideicomiso no paraestatal auxilia al Ejecutivo Federal para impulsar el desarrollo de la infraestructura, mediante actividades propias de una institución de crédito al otorgar financiamientos mediante la modalidad de apoyos recuperables.

c) La decisión del ejercicio de sus recursos corresponde a los integrantes de su Comité Técnico, del cual los efectos de sus decisiones no están regulados en ninguna normativa, debido a que sus atribuciones sólo se encuentran referidas en el contrato del fideicomiso y las reglas de operación.

d) Los ingresos por la explotación de sus concesiones carreteras no son considerados como aprovechamientos y no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación, y los egresos en el Presupuesto de Egresos de la Federación como parte del gasto público, al margen del ámbito de competencias de la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto, se sugiere a la Cámara de Diputados que, con base en sus facultades y por conducto de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público, así como de Infraestructura, evalúe la conveniencia de que se promueva lo conducente ante el Ejecutivo Federal, a efecto de que el Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura se constituya como una Entidad de la Administración Pública Paraestatal, a fin de evitar opacidad y discrecionalidad en la toma de decisiones, en su operación, la deuda y los recursos que administra, y en los financiamientos que otorga su comité técnico, debido a que éstos no se dan conforme a un programa o líneas de acción definidas, lo que también ha provocado opacidad en la administración de los recursos del fideicomiso en términos de aprobación del gasto, transparencia y rendición de cuentas. [Resultado 1]