

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público****Recuperaciones de Capital y Otros Aprovechamientos**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06100-02-0003

GB-054

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera de los ingresos obtenidos por concepto de aprovechamientos de recuperaciones de capital y otros; verificar su aplicación, registro, contabilización y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

***Alcance***

	INGRESOS Miles de Pesos
Universo Seleccionado	166,003,476.8
Muestra Auditada	55,210,714.2
Representatividad de la Muestra	33.3%

La muestra revisada ascendió a 55,210,714.2 miles de pesos correspondientes a 12 enteros por concepto de aprovechamientos, los cuales representaron el 33.3% del universo de los ingresos por 166,003,476.8 miles de pesos reflejados en ese rubro en la Cuenta Pública 2012.

***Antecedentes***

El Código Fiscal de la Federación, en el artículo 3 define a los aprovechamientos, como *“los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”*

Con la revisión de las Cuentas Públicas 2008-2011 respecto al rubro de aprovechamientos de la Ley de Ingresos de la Federación, se constató que, como parte de los ingresos excedentes recaudados en ese periodo, se obtuvieron recursos provenientes, principalmente, de los conceptos que se mencionan a continuación, hasta por 393,596,039.9 miles de pesos, cuya aplicación fue decidida posteriormente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por:

- Retiros del patrimonio de fideicomisos no paraestatales y figuras análogas, los cuales fueron enterados a la Tesorería de la Federación (TESOFE) y registrados en la Ley de Ingresos de la Federación como aprovechamientos, entre otros, del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (139,331,264.1 miles de pesos), del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (68,000,000.0 miles de pesos), del Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión en Infraestructura (18,465,640.6 miles de

- pesos), y del Fideicomiso para dar cumplimiento a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (57,034,960.0 miles de pesos).
- Retiros del patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) por 46,920,000.0 miles de pesos, instrumentados a partir de la exigencia por parte de la SHCP del pago de un beneficio económico en favor del Gobierno Federal por el capital invertido en ese organismo público descentralizado. Los recursos fueron enterados a la TESOFE y registrados como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación.
  - Retiros de una parte de las utilidades que durante un ejercicio fiscal iban generando algunas instituciones de banca de desarrollo, mediante la exigencia, por parte de la SHCP, del pago de la cobertura que les proporciona el Gobierno Federal al otorgarles garantía soberana sobre sus pasivos, como ha sido el caso de Nacional Financiera, S.N.C., y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Estos recursos, que en el periodo ascendieron a 3,200,000.0 miles de pesos, fueron enterados a la TESOFE y registrados como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación.
  - El retiro de recursos que el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores (ISSSTE) mantenía como activos derivados de pagos recibidos por concepto de cuotas y aportaciones establecidas en la Ley del ISSSTE, ante la obligación asumida por parte del Ejecutivo Federal de atender al 100.0% el pago de pensiones y jubilaciones a cargo del ISSSTE, como fue en 2011 cuando el ISSSTE, en cumplimiento de un convenio celebrado con la SHCP, enteró a la TESOFE 49,375,374.6 miles de pesos, que fueron registrados como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación.
  - El pago de una contraprestación por parte de un particular por la concesión que se le otorgó para la operación, explotación, conservación y mantenimiento de tramos carreteros, como fue el caso en 2011 de la autopista Guadalajara-Tepic y de dos libramientos, por 4,300,000.0 miles de pesos, que fueron registrados en la Ley de Ingresos de la Federación como un aprovechamiento.

### **Resultados**

**1. Ingresos por concepto de Aprovechamientos.** En el artículo 1, apartado A, numeral VI "Aprovechamientos", de la Ley de Ingresos Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, se estimó recaudar 53,335,100.0 miles de pesos, cantidad menor en 21.3% que la obtenida en el ejercicio 2011, que fue de 67,759,600.0 miles de pesos.

La recaudación de aprovechamientos reportada en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2012 ascendió a 166,003,476.8 miles de pesos, monto superior en 211.2% al estimado en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

Para seleccionar la muestra se integraron ocho conceptos por un total de 55,210,714.2 miles de pesos correspondientes a 12 enteros que representaron el 33.3% de la recaudación total proveniente de aprovechamientos por 166,003,476.8 miles de pesos, como se muestra a continuación:

## MONTOS ENTERADOS A LA TESOFE COMO APROVECHAMIENTOS

(Miles de pesos)

Entidad	Fecha	Importe	%
CFE	29/06/2012	24,757,200.0	14.9
FARP	20/11/2012	13,500,000.0	8.1
BANXICO 1/	20/08/2012	9,601,414.2	5.8
FONHAPO	22/09/2012	2,000,000.0	1.2
NAFIN	01/10/2012	1,800,000.0	1.1
BANOBRAS	07/09/2012	1,500,000.0	0.9
BANCOMEXT	01/10/2012	1,300,000.0	0.8
CAM 2/	29/03/2012	752,100.0	0.5
Subtotal		55,210,714.2	33.3
Resto de los aprovechamientos		110,792,762.6	66.7
Total		166,003,476.8	100.0

FUENTE: Formatos SAT 16 Declaraciones Generales de Pago de Productos y Aprovechamientos y Sistema Estadístico de Contabilidad 2012, proporcionados por el Servicio de Administración Tributaria.

1/ Importe integrado de cinco enteros por 4,191,025.3, 237,721.9, 163,209.2, 4,802,203.8 y 207,254.0 miles de pesos, realizados el 7 y 20 de agosto de 2012.

2/ Concesionaria de Autopistas de Michoacán, S.A. de C.V.

De forma general, los enteros seleccionados se refieren a los aprovechamientos siguientes:

- 10 enteros a la TESOFE y registrados en la Ley de Ingresos de la Federación correspondientes al subrubro "Otros", los cuales fueron efectuados por:
  - La CFE y el FONHAPO, a partir de requerimientos de la SHCP, en los que se les ordenó el pago de beneficios a favor del Gobierno Federal por su inversión en el patrimonio de ambas entidades paraestatales.
  - NAFIN, BANOBRAS y BANCOMEXT, a partir de requerimientos de la SHCP, en los que se les instruyó el pago de un beneficio económico como contraprestación de la cobertura que el Gobierno Federal les proporcionó a sus pasivos, al otorgarles su garantía soberana.
  - La SHCP, mediante BANXICO, a partir de operaciones de intercambio de deuda pública interna y externa que derivaron en efectos positivos, los cuales, aunque se trató de movimientos virtuales, fueron registrados en la Ley de Ingresos de la Federación como un aprovechamiento, por el beneficio obtenido en la reducción del principal.
- Un entero de la SHCP a la TESOFE registrado como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, al ordenar esa dependencia el retiro de recursos del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP).
- Otro entero más, correspondiente al pago de un particular como contraprestación por la concesión que le fue otorgada sobre la administración y explotación de los tramos carreteros del denominado Paquete Michoacán.

La gestión de los aprovechamientos obtenidos por el Gobierno Federal y su aplicación se detalla en los resultados siguientes.

**2. Pagos de la CFE y el FONHAPO por la inversión del Gobierno Federal en su patrimonio.** Se revisó: (i) el proceso y fundamentación de los pagos efectuados por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), por concepto de aprovechamientos a partir de instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de manera discrecional, ya que pagos similares no fueron exigidos al resto de las entidades paraestatales, y (ii) su registro en la Ley de Ingresos de la Federación como un aprovechamiento.

El fundamento jurídico utilizado por la SHCP para ambos requerimientos fue el artículo 26, párrafos penúltimo y último, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el que se establece que las entidades paraestatales procurarán generar ingresos suficientes para, entre otros aspectos y dependiendo de su naturaleza y objeto, cubrir un beneficio económico para la Nación por el patrimonio invertido, el cual deberá registrarse como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación.

Sobre este punto es de advertir que no se trata de una obligación, sino de una orientación o propósito que el legislador señaló sólo para aquellas entidades paraestatales que, por su naturaleza y objeto, sería justificable que el Estado pudiera gozar de un beneficio económico por los recursos públicos federales invertidos en el patrimonio o capital social de una entidad, en forma adicional a la finalidad específica que tiene cada una de ellas, aspecto éste que resulta evidente en el caso de una empresa de participación estatal mayoritaria, no así tratándose de organismos públicos descentralizados, como lo es la CFE y, menos aún, en el caso de fideicomisos públicos paraestatales, cuyo objeto es auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, tal como lo disponen los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y no la búsqueda de utilidades por el capital afectado en su patrimonio para un fin específico.

Los antecedentes de ambos aprovechamientos se mencionan a continuación:

A. Comisión Federal de Electricidad

Al mediar el ejercicio 2012, la SHCP tomó las decisiones siguientes:

1. El retiro de 24,757,200.0 miles de pesos del patrimonio de la CFE, a partir de la exigencia del pago de un beneficio al Gobierno Federal por esa cantidad, que sería registrado como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, con fundamento en el artículo 26, párrafo penúltimo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A juicio de esa dependencia, la medida tuvo como finalidad realizar un manejo más eficiente de los activos financieros del sector público.

Cabe señalar que el pago de ese aprovechamiento fue adicional a los 44,779,134.0 miles de pesos que erogó la CFE en cumplimiento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por los activos que utiliza para prestar el servicio público de energía eléctrica, los cuales se compensaron con los recursos que, por una cantidad similar, el Gobierno Federal entregó a la CFE por el subsidio otorgado a los consumidores por el uso de la energía eléctrica.

2. La aportación de 15,000,000.0 miles de pesos al patrimonio de la CFE, a partir de la ampliación líquida al presupuesto del Ramo "Energía" por esa cantidad, a fin de que la Secretaría de Energía, con cargo a la partida 73903 "Adquisición de Otros Valores",

efectuara dicha aportación. Por su parte, la CFE registró esos recursos en su flujo de efectivo y los destinó como ingresos diversos para inversión financiera.

A juicio de la SHCP, la medida tuvo como finalidad contribuir al equilibrio presupuestario, conforme al escenario de las finanzas públicas, así como un mejor control presupuestario, sin especificar en qué consistió tal contribución, ni el elemento de control de dichas medidas.

Es de destacar que durante las revisiones de las cuentas públicas de 2010 y 2011 se conoció que la SHCP, en diciembre de ambos ejercicios, instruyó la realización, prácticamente simultánea, de operaciones similares a las efectuadas en 2012, como se muestra a continuación:

APROVECHAMIENTOS PAGADOS Y APORTACIONES RECIBIDAS POR LA CFE

(Miles de pesos)

Año	Enteros	Aportaciones
2010	23,000,000.0	23,000,000.0
2011	23,920,000.0	23,920,000.0
2012	24,757,200.0	15,000,000.0
Total	71,677,200.0	61,920,000.0

FUENTE: Enteros efectuados por la CFE y estados financieros de ese organismo descentralizado de esos años.

Este órgano de fiscalización observó el hecho de que se retiraran y aportaran, simultáneamente, cantidades similares de recursos al patrimonio de la CFE, así como el que, con objeto de disminuir el patrimonio de un organismo público descentralizado, se le estableciera a éste la obligación de efectuar un pago en beneficio de la Nación como una contraprestación por los recursos públicos federales invertidos en su patrimonio, aun cuando no había concluido el ejercicio y, por tanto, se desconocía si dicho organismo hubiese generado utilidades para atender dicho requerimiento.

Al respecto, conviene mencionar que el artículo 58, fracción XIII, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, expresamente establece que en el caso de que un organismo público descentralizado, como lo es la CFE, llegase a tener excedentes económicos, correspondería a:

- Los órganos de gobierno, proponer la constitución de reservas y su aplicación para la determinación por el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP.
- La SHCP, determinar, por acuerdo del Ejecutivo Federal y a propuesta del órgano de gobierno del organismo descentralizado, la constitución de reservas y su aplicación.

B. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

1. Durante agosto de 2012, la SHCP tomó la decisión de retirar 2,000,000.0 miles de pesos del patrimonio del fideicomiso público paraestatal denominado Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), a partir de la exigencia del pago de un beneficio económico en favor de la Nación por los recursos públicos federales invertidos en el patrimonio de esa entidad paraestatal, cantidad que debía registrarse como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, con fundamento en los artículos:

- 1, apartado A, fracción VI, numeral 23, inciso “d”, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.
- 26, párrafo penúltimo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A juicio de la SHCP, la medida tuvo como finalidad realizar un manejo más eficiente de los activos financieros del sector público.

2. El Director General del FONHAPO, a partir de un acuerdo adoptado por el Comité Técnico y Distribución de Fondos del fideicomiso, solicitó a la SHCP la reconsideración del monto del retiro de su patrimonio que implicaría el pago de un aprovechamiento por la cantidad antes referida, en virtud de las condiciones financieras en que quedaría la entidad una vez instrumentada esa medida, solicitud que fue rechazada por esa dependencia.

3. Ante esa negativa, el Comité Técnico y de Distribución de Fondos del FONHAPO, en sesión extraordinaria celebrada el 21 de septiembre de 2012, aprobó la modificación del flujo de efectivo del fideicomiso, por concepto de retiro de patrimonio invertido de la Nación, y se procedió a realizar el retiro de recursos de los diversos instrumentos en los que mantenía invertidas sus inversiones por 2,000,000.0 miles de pesos. El 27 de septiembre de 2012, el FONHAPO enteró a la TESOFE el pago exigido por la SHCP por 2,000,000.0 miles de pesos, y se registró éste en el rubro “Aprovechamientos, Otros” de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

4. Durante el desarrollo de la auditoría, el FONHAPO informó lo siguiente:

- Su patrimonio inicial se formó con los activos totales del fideicomiso al 31 de diciembre de 1980 y se incrementó por (i) las aportaciones del Gobierno Federal, de entidades federativas, de municipios y de entidades públicas o privadas, (ii) los recursos provenientes de las operaciones del fideicomiso, (iii) los rendimientos de las inversiones que se obtienen de los fondos del patrimonio fideicomitado y (iv) otras aportaciones que por título legal adquiere.
- Para hacer frente al pago del beneficio económico a favor de la Nación que le fijó la SHCP tuvo que hacer uso de sus disponibilidades financieras que se habían generado a lo largo de la vida institucional del fideicomiso, mediante la recuperación de los créditos otorgados, por la venta de activos fijos y por los intereses de la inversión de las disponibilidades.
- El pago del aprovechamiento mencionado no estuvo considerado en el anteproyecto de presupuesto de la entidad, sino el mismo fue fijado de forma unilateral por la SHCP; es decir, no existió una solicitud previa por parte de dicha dependencia, en su carácter de fideicomitente del fideicomiso, para retirar esa cantidad de su patrimonio, medida que, a su juicio, no correspondió a la naturaleza y objeto del FONHAPO.
- Las acciones y programas que pretendía realizar el FONHAPO para mejorar las condiciones de vivienda de la población en extrema pobreza, como era el caso de la Reactivación del Crédito y el Incremento del Fondo de Garantías FONAGAVIP, se vieron impactadas e, incluso, no se podrían cumplir las metas financieras y presupuestarias en el rubro de ingresos programadas para 2013.

5. Por su parte, la SHCP informó lo siguiente:
- o Al revisar el saldo de las disponibilidades del fideicomiso, observó que habían pasado de 2,073,300.0 miles de pesos en diciembre de 2008 a 3,236,300.0 miles de pesos a agosto de 2012.
  - o El aprovechamiento se fijó con la finalidad de efectuar un manejo más eficiente de los activos financieros del sector público federal, sin afectar la operación del fideicomiso, retirándole, aproximadamente, el 62.0% de sus disponibilidades financieras.

6. Finalmente, se constató que el saldo del patrimonio del FONHAPO al 31 de diciembre de 2012 ascendió a 433,039.0 miles de pesos, monto inferior en 82.1% al registrado el año anterior. La disminución se explica fundamentalmente, por el pago del beneficio económico por 2,000,000.0 miles de pesos que enteró a la TESOFE para su registro en la Ley de Ingresos de la Federación.

7. Sobre el particular, se considera que a los fideicomisos públicos que tienen la naturaleza de entidades paraestatales y cuyo objeto es auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, tal como lo disponen los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, no les es exigible el pago de un posible beneficio económico en favor de la Nación como una contraprestación por los recursos públicos aportados a su patrimonio, al cual se refiere el artículo 26, párrafos penúltimo y último de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que expresamente señalan que:

*“Las entidades procurarán generar ingresos suficientes para cubrir su costo de operación, sus obligaciones legales y fiscales y, dependiendo de naturaleza y objeto, un aprovechamiento para la Nación por el patrimonio invertido.*

*La Secretaría determinará el cálculo del aprovechamiento con base en las disposiciones legales aplicables”.*

Es decir, no se trata de una obligación de pago exigible a todas las entidades paraestatales, ya que se utiliza la palabra “procurarán” y, además, se observa claramente la intención del legislador de que, en su caso, el monto del beneficio a cubrir por una entidad, de permitirlo, por ejemplo, la naturaleza y objeto de un fideicomiso público, su monto será determinado por la SHCP, una vez que el primero haya cubierto su costo de operación, así como sus obligaciones legales y fiscales.

Cabe destacar que, así como en el artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria está prevista la posibilidad de que el Estado, por conducto de la SHCP, aporte recursos al patrimonio de un fideicomiso público en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada para el cumplimiento de su objeto, de la misma forma, como fideicomitente del FONHAPO, dicha dependencia tiene la capacidad jurídica necesaria para plantear al Comité Técnico, máximo órgano de gobierno de esa entidad paraestatal, el retiro de recursos de su patrimonio por no considerarlos necesarios para la finalidad y objeto de dicho fideicomiso.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la SHCP reiteró sus argumentos en el sentido de que la obligación exigida al FONHAPO de efectuar el pago de un beneficio económico en favor de la Nación por los recursos públicos

federales invertidos en el patrimonio de ese fideicomiso público se encuentra plenamente regulada en los artículos 3, del Código Fiscal de la Federación, 10, primera parte del párrafo primero de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 y 26, párrafos penúltimo y último, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, disposiciones que le dan facultades a esa dependencia para la fijación de aprovechamientos.

Adicionalmente, en cuanto a la motivación de haberse exigido el pago de ese beneficio económico por 2,000,000.0 miles de pesos por parte del FONHAPO, que fue registrado como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, la SHCP señaló que:

- El pago podría realizarse con las disponibilidades financieras del fondo, que no tenían un fin específico y que el FONHAPO mantenía en caja, depositados o invertidos, en tanto no fueran requeridos para cubrir su flujo de operación.
- El saldo de las disponibilidades de ese fideicomiso se había incrementado de 1,508,700.0 miles de pesos a diciembre de 2006 a 3,236,300.0 miles de pesos en agosto de 2012, sin que se requiriera hacer uso de los recursos para sus compromisos de gasto.
- Una disminución en el saldo de sus disponibilidades no afectaría la operación de la entidad permitiéndole cumplir con sus programas y mantener un nivel de recursos para afrontar cualquier eventualidad de su flujo de operación.

Finalmente, como respuesta a los resultados finales y observaciones preliminares efectuadas por la ASF, la SHCP presentó sus argumentos y justificaciones en el sentido de que, cuando a su juicio, un fideicomiso público paraestatal cuenta con un exceso de disponibilidades financieras que no requiere para su operación y objeto, como fue el caso del FONHAPO en 2012, se encuentra facultada para retirar dichos recursos excedentes de su patrimonio, mediante la exigencia, en cualquier momento, del pago de un aprovechamiento en favor del Gobierno Federal, con base en el patrimonio que éste haya invertido en dicho fideicomiso, atribución que tiene sustento en lo siguiente:

- El artículo 26, párrafos penúltimo y último, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria debe interpretarse como una facultad amplia que tiene el Ejecutivo Federal para efectuar el cobro general (a cualquier entidad paraestatal) del aprovechamiento antes mencionado.
- El ejercicio de esta facultad por parte de la SHCP no exige un procedimiento o serie de requisitos bajo los cuales se pueda fijar un aprovechamiento en favor del Gobierno Federal a alguna entidad paraestatal.
- La procedencia del cobro de ese aprovechamiento no está vinculada al hecho de que se cumplan ciertas disposiciones reguladas en ordenamientos legales alternos.
- El artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 facultó a la SHCP para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarían en el ejercicio fiscal de 2012.

Sobre el particular, se considera que los argumentos y justificaciones expuestos por la entidad fiscalizada no desvirtúan lo anteriormente expresado por este órgano de fiscalización.

#### 12-0-06100-02-0003-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando considere que un fideicomiso público paraestatal perteneciente a la Administración Pública Centralizada mantiene en su

patrimonio recursos públicos federales en exceso no utilizados para el objeto para el que fue constituido, promueva, en su carácter de fideicomitente, ante el Comité Técnico del fideicomiso de que se trate, un retiro de su patrimonio o desinversión de recursos a favor del Gobierno Federal para su registro como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, en lugar de exigir, unilateralmente, el pago de un aprovechamiento a favor de la Nación por el capital invertido en su patrimonio, como fue el caso del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares en 2012, ya que la naturaleza y objeto de ese fideicomiso paraestatal no le confiere la responsabilidad de generar utilidades a favor de la Nación por los recursos públicos federales que, para un objeto específico, se le hayan aportado al patrimonio fideicomitado, sino de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, tal como lo disponen los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

**3. Pagos efectuados por algunos bancos de desarrollo por la cobertura que les proporciona el Gobierno Federal al otorgarles una garantía soberana sobre sus pasivos.** Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), y el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), en cumplimiento de instrucciones giradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), efectuaron, en 2012, los pagos que se describen a continuación como una contraprestación por la cobertura que les proporciona el Gobierno Federal al otorgarles una garantía soberana sobre sus pasivos, con base en el artículo 10, párrafo quinto, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, los cuales se registraron como aprovechamientos en la Ley de Ingresos de la Federación:

PAGOS DE ALGUNOS BANCOS DE DESARROLLO POR LA GARANTÍA SOBERANA  
DEL GOBIERNO FEDERAL SOBRE SUS PASIVOS  
(Miles de pesos)

Contribuyente	Fecha de pago	Monto
NAFIN	01/10/2012	1,800,000.0
BANOBRAS	07/09/2012	1,500,000.0
BANCOMEXT	01/10/2012	1,300,000.0
Total		4,600,000.00

FUENTE: Información proporcionada por la SHCP.

- A. En relación con el pago efectuado por NAFIN, se constató lo siguiente:
- El 25 de septiembre de 2012, la SHCP ordenó a NAFIN el pago de 1,800,000.0 miles de pesos como contraprestación a la garantía soberana que éste le proporciona sobre sus pasivos, a cubrirse con cargo a la utilidad que dicho banco de desarrollo hubiese generado a esa fecha, antes de impuestos.

Al respecto, el representante de la SHCP ante el Consejo Directivo de NAFIN justificó el pago de esa contraprestación, debido a que consideró que gran parte de la utilidad generada a esa fecha era de carácter extraordinario y provenía precisamente de contar con esa garantía soberana.

Sobre el particular, en los últimos años se ha observado que la utilidad de ese banco de desarrollo proviene principalmente de sus programas de garantías y de factoraje, así como de su operación fiduciaria.

- El 27 de septiembre de 2012, el Consejo Directivo de NAFIN autorizó:
    - Modificar el flujo de efectivo de la institución por 1,800,000.0 miles de pesos, a efecto de efectuar el pago ordenado por la SHCP.
    - Realizar, por otra parte, las gestiones necesarias para solicitar a la SHCP una aportación de capital por 950,000.0 miles de pesos para soportar el volumen de las operaciones de fomento y de banca de inversión, así como para obtener el nivel de capitalización prudencial para el cierre de 2012.
  - El 1 de octubre de 2012, NAFIN realizó el pago por 1,800,000.0 miles de pesos a favor del Gobierno Federal, mediante el Pago Electrónico de Contribuciones Federales (PEC), registrado como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación.
  - El 25 de octubre de 2012, NAFIN recibió del Gobierno Federal la aportación de capital por 950,000.0 miles de pesos, previa autorización de una ampliación presupuestaria al Ramo 6 “Hacienda y Crédito Público”, soportada con los recursos recibidos por el pago efectuado por la propia NAFIN.
- B. Respecto al entero de BANOBRAS, se verificó lo siguiente:
- El 31 de agosto de 2012, la SHCP instruyó a BANOBRAS para que pagara al Gobierno Federal, por el mismo concepto antes citado, un importe de 1,500,000.0 miles de pesos.
  - El 7 de septiembre de 2012:
    - BANOBRAS realizó el pago por 1,500,000.0 miles de pesos, el cual fue registrado en la Ley de Ingresos de la Federación como un aprovechamiento.
    - El Consejo Directivo de BANOBRAS aprobó solicitar a la SHCP una aportación por 1,500,000.0 miles de pesos, con objeto de capitalizar a esa institución y mantener una estimación preventiva para riesgos crediticios.
  - El 27 de septiembre de 2012, BANOBRAS recibió del Gobierno Federal la aportación de capital por 1,500,000.0 miles de pesos, previa autorización de una ampliación presupuestaria del Ramo 6 “Hacienda y Crédito Público”, soportada en los recursos excedentes recibidos por el pago efectuado por ese banco de desarrollo.
- C. Del entero realizado por BANCOMEXT, se constató lo siguiente:
- El 25 de septiembre de 2012, la SHCP ordenó a BANCOMEXT efectuar un pago a favor del Gobierno Federal por 1,300,000.0 miles de pesos, por el mismo concepto antes citado.
  - El 27 de septiembre de 2012, el Consejo Directivo de BANCOMEXT autorizó al Director General solicitar al Gobierno Federal una aportación de capital por 2,200,000.0 miles de pesos, para hacer frente al incremento en el volumen de

operaciones de banca de fomento para el cierre del año, así como para mantener el nivel de capitalización prudencial de la institución.

- El 1 de octubre de 2012, BANCOMEXT efectuó el pago a favor del Gobierno Federal que le instruyó la SHCP por 1,300,000.0 miles de pesos, los cuales se registraron como aprovechamientos en la Ley de Ingresos de la Federación.
- El 25 de octubre de 2012, la SHCP aportó a BANCOMEXT 2,150,000.0 miles de pesos, previa ampliación presupuestaria efectuada al Ramo 6 “Hacienda y Crédito Público”, soportada con recursos provenientes del pago por el mismo concepto de ese mismo banco de desarrollo y de NAFIN.

En la Cuenta Pública 2012, en el reporte “Presupuesto Pagado por Capítulo del Gasto, Entidades de Control Indirecto Apoyadas con Recursos Fiscales” se reflejaron en el Capítulo 7000 “Inversiones Financieras y otras Inversiones” 4,600,000.0 miles de pesos de pagos efectuados por el concepto de referencia por los bancos de desarrollo antes señalados, recursos excedentes que, en forma casi simultánea, y mediante ampliaciones presupuestarias por ese mismo monto, fueron aportadas a esos bancos de desarrollo por la propia SHCP.

Cabe destacar que, en su conjunto, para el Gobierno Federal los beneficios económicos pagados por esos tres bancos de desarrollo se neutralizaron con las aportaciones que realizó a los mismos; sin embargo, para dichas instituciones en lo individual, el pago de esos aprovechamientos modificó su estructura financiera, al encarecer su operación con la consecuente disminución de utilidades, aunque, por otro lado, con las aportaciones recibidas por parte del Gobierno Federal, sus índices de capitalización se mantuvieron.

En ese sentido, en la revisión de la Cuenta Pública 2010 se sugirió a la H. Cámara de Diputados (10-0-01100-02-0735-01-002), revisar y, en su caso, modificar la disposición establecida anualmente a partir de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003, en el sentido de que, a discreción de la SHCP, en el transcurso de un ejercicio fiscal y aun sin haber concluido éste, esa dependencia estuviera facultada para ordenar a determinadas instituciones de banca de desarrollo el pago de un beneficio económico como una contraprestación por la garantía soberana del Gobierno Federal sobre sus pasivos, prerrogativa de la que no gozan el resto de las dependencias en relación con sus entidades coordinadas.

**4. Retiro de recursos del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP) para la atención del déficit en el rubro de pensiones y jubilaciones del ISSSTE.** En noviembre de 2012, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) instruyó a Nacional Financiera, S.N.C., (NAFIN) como mandataria del FARP, para retirar de ese fondo 13,500,000.0 miles de pesos y enterarlos en la Tesorería de la Federación (TESOFE), como un aprovechamiento, recuperación de capital, en la Ley de Ingresos de la Federación, medida que fue atendida en tiempo y forma por el banco de desarrollo.

Una vez ingresados los recursos, la SHCP autorizó una ampliación del Ramo 19 “Aportaciones a Seguridad Social” por 13,500,000.0 miles de pesos para apoyar, principalmente, la obligación del Gobierno Federal en materia de pensiones en curso de pago, pensión mínima garantizada, así como el costo financiero y otras erogaciones asociadas con la Ley del ISSSTE.

Cabe señalar que a propuesta del Ejecutivo Federal en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 se autorizaron al ISSSTE transferencias fiscales por 81,653,287.8 miles de pesos para atender el pago de pensiones y jubilaciones, cantidad 20.4% inferior a la ejercida en 2011, no obstante la tendencia de crecimiento anual de 17.8% que se había tenido en los últimos cinco años, por lo que, de inicio, era previsible que el monto presupuestado sería insuficiente y requeriría que en el cuarto trimestre del año, la SHCP tuviera que buscar fuentes de recursos para proporcionar al ISSSTE la cantidad faltante, considerando la obligación de ley que tiene el Gobierno Federal de apoyar el 100.0% de las obligaciones de pago de las pensiones y jubilaciones a cargo de ese instituto.

Esta situación ha sido señalada año con año por la Auditoría Superior de la Federación en sus revisiones efectuadas desde la fiscalización de la Cuenta Pública 2007 <sup>1</sup>, en las que se han hecho las observaciones siguientes:

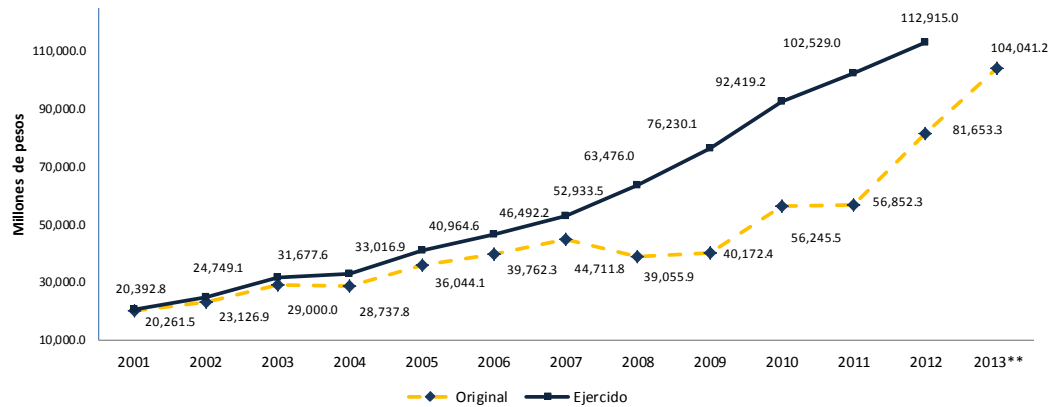
- En el artículo 19, fracción V, inciso “d”, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece que parte de los recursos provenientes de los excedentes fiscales se destinen al Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP).
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente a partir de 2006 plasmó la preocupación del legislador en el sentido de que el Estado apoyara los esquemas de reestructuración de pensiones a cargo de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como los correspondientes a las universidades públicas, al prever en el artículo 19 de ese ordenamiento la creación del FARP, cuyo patrimonio se conformaría, principalmente, con parte de los recursos excedentes que, en su caso, obtuviera el Gobierno Federal, así como de un porcentaje de recursos provenientes del pago de derechos sobre hidrocarburos.
- Desde su constitución, únicamente en 2007 y 2008, el FARP ha recibido aportaciones por 97,108,500.0 miles de pesos, de los cuales el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, ha retirado 89,800,000.0 miles de pesos, equivalentes al 92.5% del total aportado, para allegarse de recursos y autorizar ampliaciones presupuestarias para atender el déficit en la presupuestación del rubro de pensiones y jubilaciones del ISSSTE.
- El hecho de que la SHCP dispusiera de recursos del patrimonio del FARP para atender esas deficiencias en la presupuestación original y cumplir con una obligación ineludible a cargo del Estado ha propiciado que los recursos de dicho fondo no se hayan destinado a apoyar esquemas de reestructuración de pensiones a nivel federal, estatal, municipal o de las universidades públicas, sino que han servido, finalmente, para financiar gasto corriente del Gobierno Federal, el cual, de haber presupuestado correctamente el rubro de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, no lo habría podido considerar en el PEF. El comportamiento antes mencionado se ilustra en la gráfica siguiente:

---

1 En la revisión de la Cuenta Pública 2007 se efectuó la auditoría 314 “Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones”; en la Cuenta Pública 2008, la auditoría 321 “Operaciones del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones”; en la Cuenta Pública 2009, la auditoría 430 “Ingresos por Aprovechamientos Derivados de Recuperaciones de Capital”; en la Cuenta Pública 2010, la auditoría 734 “Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones” y en la Cuenta Pública 2011, la auditoría 62 “Recaudación, Gestión y Aplicación de los Recursos Administrados como Aprovechamientos”.

PRESUPUESTO AUTORIZADO Y EJERCIDO: PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE 2001-2013

(Millones de pesos)



FUENTE: Informes de Cuentas Públicas de 2001 a 2012.

\*\* Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

Como se señaló anteriormente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 se autorizaron únicamente 81,653,287.8 miles de pesos para atender el pago de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, monto que al final del ejercicio se elevó a 112,915,012.0 miles de pesos, superior en 10.1% al ejercido en 2011 y 38.3% con respecto al presupuestado en 2012, por lo que la SHCP requirió disponer de recursos del FARP por 13,500,000.0 miles de pesos y de otros ingresos excedentes, como fueron los aprovechamientos provenientes del retiro al ISSSTE de cuotas y aportaciones de seguros, tema que se analiza en la auditoría núm. 1 “Ingresos Provenientes de Cuotas y Aportaciones” como parte de la revisión que la ASF realiza a la Cuenta Pública 2012.

En el “Informe sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades con Registro Vigente”, el cual se incluye como anexo de la Cuenta Pública 2012, se reportó que el FARP tuvo los movimientos siguientes:

MOVIMIENTOS DEL FARP EN 2012

(Miles de pesos)

Concepto	Importe
Saldo inicial	27,022,473.2
Ingresos	1,240,035.7
Egresos	13,501,233.6
Disponibilidad final	14,761,275.3

FUENTE: Informe sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades con Registro Vigente de la Cuenta Pública 2012.

- Sus egresos ascendieron a 13,501,233.6 miles de pesos, integrados por 13,500,000.0 miles de pesos del retiro de patrimonio que efectuó la SHCP registrado como aprovechamiento por concepto de recuperación de capital en la Ley de Ingresos de la

Federación; 1,194.7 miles de pesos de pago de honorarios por servicios fiduciarios, y 38.9 miles de pesos por la liquidación de servicios de auditoría externa de los estados financieros.

- Sus ingresos fueron por 1,240,035.7 miles de pesos provenientes del rendimiento de su patrimonio invertido en la Tesorería de la Federación. Cabe señalar que, en 2012, al FARP no se le aportaron recursos debido a que no hubieron ingresos excedentes que fueran susceptibles de ser destinados a dicho fondo, en los términos que establece la normativa.

Respecto de la presupuestación deficitaria que año con año ha realizado la SHCP en el rubro de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, desde la revisión de la Cuenta Pública 2008, se le formuló a esa dependencia una recomendación (08-0-06100-02-0321-01-001) para que, en esta materia, fueran considerados todos los elementos necesarios y se presupuestara de origen, cuando menos, lo ejercido en el año inmediato anterior. Recomendación que no fue aceptada por esa dependencia.

**5. Beneficios económicos obtenidos por el Gobierno Federal a partir operaciones de intercambio de deuda pública interna y externa realizados por el Banco de México (BANXICO).** BANXICO, en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, efectuó diversas operaciones de intercambio de instrumentos de deuda pública interna y externa, que sin generar flujos de recursos implicaron:

- Prepagos de capital e intereses de bonos cancelados por 25,119,214.1 miles de pesos, en el caso de instrumentos de deuda interna, y por 1,500,120.3 miles de dólares, por lo que hace a instrumentos de deuda externa.
- Colocación de nuevos instrumentos de deuda en condiciones más favorables a las que se tenían con los bonos que se cancelaron, por 20,109,756.2 miles de pesos de deuda interna y por 1,150,735.8 miles de dólares de deuda externa.
- Aun cuando estos movimientos no generaron flujos de recursos, BANXICO efectuó enteros virtuales en la Tesorería de la Federación por 5,009,457.8 miles de pesos y por 349,384.2 miles de dólares, equivalentes a 4,591,956.4 miles de pesos, al tipo de cambio de 13.1430 del día 16 de agosto de 2012, los cuales se registraron como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación y en la contabilidad.

Las operaciones de intercambio de deuda pública interna y externa realizadas por la SHCP representaron beneficios económicos (ahorros) por 9,601,414.2 miles de pesos para el Gobierno Federal por la deuda sustituida, los cuales fueron registrados como aprovechamientos en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012.

**6. Beneficio económico obtenido por el Gobierno Federal por la Concesión a un particular de los tramos carreteros del denominado Paquete Michoacán.** El 29 de marzo de 2012 la empresa privada Concesionaria de Autopistas de Michoacán, S.A. de C.V., pagó al Gobierno Federal 752,100.0 miles de pesos, como parte de la contraprestación del título de concesión que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) le otorgó por 30 años de la explotación del puente y los tramos carreteros que se mencionan a continuación:

- Pátzcuaro-Uruapan.
- Uruapan-Nueva Italia.
- Nueva Italia-Lázaro Cárdenas.
- El libramiento de Morelia (Por construir).
- El libramiento de Uruapan (Por construir)
- El Puente Dr. Ignacio Chávez.

Los ingresos fueron registrados como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación y se reflejaron en la Cuenta Pública.

Los antecedentes de esta operación son los siguientes:

1. En 2010, la SCT presentaba, entre otras, dos necesidades:
  - a) Realizar la obra pública de la construcción de dos libramientos carreteros relacionados con la autopista Pátzcuaro-Uruapan-Lázaro Cárdenas, así como la modernización de algunos tramos de esa autopista y otras obras asociadas a la misma, sobre los cuales el Ejecutivo Federal no solicitaría recursos a la Cámara de Diputados en los presupuestos de los años subsecuentes.
  - b) Generar recursos extrapresupuestales para incrementar los recursos de los que dispone el fideicomiso no paraestatal denominado Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), como parte de la estrategia de aprovechamiento de activos, para apoyar nuevos proyectos de inversión relativos a la construcción y modernización de autopistas de cuota.

Para ello, en mayo de 2010, se licitó un modelo de negocio entre inversionistas privados nacionales y extranjeros, consistente en la convocatoria de un Concurso Público Internacional, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, relativo a:

- Construir el Libramiento de Morelia, con una longitud de 64.10 kilómetros, con origen en el Entronque Copándaro de la autopista México-Guadalajara y terminación en el Entronque Pátzcuaro, de la autopista Pátzcuaro-Uruapan.
- Construir el Libramiento de Uruapan, de 25.2 kilómetros de longitud, con origen en el Entronque Zirimícuaro, de la autopista Uruapan-Lázaro Cárdenas y terminación en el Entronque El Tarengo, de la autopista Zamora-Uruapan.
- Realizar las obras de modernización de diversos tramos de la autopista Pátzcuaro-Uruapan-Lázaro Cárdenas que pasarían de 2 a 4 carriles.
- Operar, explotar, conservar y mantener por 30 años la autopista Pátzcuaro-Uruapan-Lázaro Cárdenas de 272.0 kilómetros de longitud y los libramientos de Morelia y de Uruapan, antes mencionados.
- La concesión comprendería: (i) el derecho y la obligación de realizar todas las actividades necesarias para construir, operar, explotar, conservar y mantener la autopista y ambos libramientos; (ii) el derecho para el uso y aprovechamiento del derecho de vía; (iii) los permisos y autorizaciones necesarios para prestar los

- servicios auxiliares; y (iv) el conjunto de actividades que la concesionaria estaría obligada a realizar en los términos del título de concesión.
2. Los argumentos que justificaron el paquete de negocio ofrecido a partir de una modalidad de construcción de una obra pública, como serían los libramientos y la modernización de algunos tramos carreteros de la autopista antes citada, así como el otorgamiento a un particular de la concesión de referencia, fueron los siguientes:
    - La necesidad de que en su conjunto resultara financieramente viable el proyecto y, a su vez, pudieran existir inversionistas interesados en el mismo.
    - Los ingresos generados por los tramos en operación de la autopista Pátzcuaro-Uruapan-Lázaro Cárdenas ayudarían, en buena medida, a que se pudiera efectuar la obra pública licitada como parte de la concesión.
    - La SHCP y la SCT, por conducto de sus representantes ante el comité técnico del fideicomiso habían autorizado, previamente, el estudio del análisis del costo beneficio de la construcción de ambos libramientos y de la explotación de la concesión de todo el paquete, encargado a una empresa particular.
  3. Para poder realizar lo anterior, se requirió que la SHCP y la SCT acordaran cancelar las concesiones de los tramos carreteros Pátzcuaro-Uruapan, Uruapan-Nueva Italia y Nueva Italia-Lázaro Cárdenas, así como el Puente Dr. Ignacio Chávez, que hasta ese momento tenía BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, que incluían los derechos de vía y sus servicios auxiliares y conexos, así como los bienes, equipo e instalaciones de los mismos.
  4. En diciembre de 2011, la SCT declaró ganador a un consorcio integrado por seis empresas de origen español, que, a juicio de esa dependencia, acreditó su solvencia económica y capacidad técnica financiera, de conformidad con las Bases Generales del Concurso. El consorcio creó, a su vez, la sociedad de propósito específico de nacionalidad mexicana, denominada Concesionaria de Autopistas de Michoacán, S.A. de C.V. (Concesionaria), a la cual, en febrero de 2012, el consorcio ganador le cedió los derechos y obligaciones derivados del concurso, en los mismos términos de su propuesta.
  5. El 29 de marzo de 2012:
    - La SCT otorgó el Título de Concesión a la referida empresa, cuya vigencia se iniciaría a partir del 30 de marzo de 2012, fecha en que se otorgaría la posesión de la autopista.
    - La empresa ganadora efectuó un pago en la Tesorería de la Federación (TESOFE) en favor del Gobierno Federal por 752,100.0 miles de pesos, por la concesión recibida, y se comprometió a:
      - Realizar la obra pública correspondiente a la construcción de los dos libramientos (Morelia y Uruapan), así como los proyectos de modernización de algunos tramos carreteros de la autopista Pátzcuaro-Uruapan-Lázaro Cárdenas, los cuales constituirán un pago en especie de la concesión recibida.

- Pagar un monto anual fijo al Gobierno Federal equivalente al 0.5% de los ingresos brutos tarifarios, sin IVA del año inmediato anterior, derivados del cobro de peaje de la autopista durante el tiempo de vigencia de la concesión.
  - Operar, explotar, conservar y mantener la autopista antes citada y los libramientos de Morelia y de Uruapan.
6. En la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 no estuvo considerado el aprovechamiento correspondiente al pago en efectivo de 752,100.0 miles de pesos por la concesión de la autopista y de los libramientos de referencia, motivo por el cual adquirió el carácter de “ingreso excedente”, cuya aplicación está establecida en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Sin embargo, como un caso de excepción al tratamiento de los ingresos públicos excedentes, la SHCP autorizó, en el Comité Técnico del FONADIN, la celebración de un convenio de terminación anticipada de las concesiones que sobre el puente y los tramos carreteros tenía ese fideicomiso, en el que estipuló que el FONADIN recibiría 5,324,828.0 miles de pesos del Gobierno Federal por concepto de pago de una compensación, correspondiente a la estimación del valor que, a juicio de esa dependencia, tenían a esa fecha las concesiones rescatadas, la cual se cubrió de la forma siguiente:

- Un pago en efectivo por 752,100.0 miles de pesos que realizó la SCT con cargo a una ampliación a su presupuesto, en la partida 39602 “Otros gastos por responsabilidades”. Al respecto, se constató que el pago fue efectuado mediante la expedición de la Cuenta por Liquidar Certificada respectiva y se reflejó en la Cuenta Pública.

De esa forma, el Ejecutivo Federal se aseguró de que los recursos obtenidos por el otorgamiento de la concesión se canalizaran al FONADIN.

- Un pago virtual por 4,572,728.0 miles de pesos que el Gobierno Federal por conducto de la SCT realizó al FONADIN, a partir de una subvención que éste le otorgó al propio Gobierno Federal, mediante operaciones que sólo se registraron en la contabilidad del fideicomiso, pero no en la Ley de Ingresos de la Federación, ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni en la contabilidad y, por consiguiente, tampoco se reflejó en la Cuenta Pública.

Adicionalmente, y de forma independiente a la operación anterior, en 2012 la SHCP y la SCT por conducto de sus representantes ante el Comité Técnico del FONADIN, autorizaron que con recursos públicos federales con que cuenta ese fondo, se otorgara a la empresa concesionaria del Paquete Michoacán un crédito subordinado (cuasicapital) por 2,100,000.0 miles de pesos a un plazo de hasta 25 años, cantidad equivalente en un 39.4% al valor de la compensación que el Gobierno Federal pagó a FONADIN. El concesionario podrá destinar los recursos de ese financiamiento para:

- Financiar las inversiones y gastos de la red de autopistas de altas especificaciones que comprenden los tramos carreteros Pátzcuaro-Uruapan, Uruapan-Nueva Italia y Nueva Italia-Lázaro Cárdenas, así como los libramientos de Morelia y de Uruapan.

- Financiar los intereses del propio crédito subordinado durante la etapa de construcción.
- Servir como línea de crédito contingente para cubrir los faltantes de efectivo para el servicio de la deuda preferente que sea contratada por la empresa beneficiaria.

Como ya se mencionó, el Fideicomiso 1936, denominado inicialmente Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas, hoy FONADIN, tiene la naturaleza jurídica de “no paraestatal”, figura que no se encuentra comprendida en el ámbito de lo que disponen los artículos 74, fracciones IV y VI, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual no tiene la obligación de someter a la autorización de la Cámara de Diputados las erogaciones que realiza ni, por consecuencia, de rendir cuentas anualmente de sus ingresos y egresos en la Cuenta Pública. Por otra parte, al no tener el carácter de ejecutor de gasto, las erogaciones del fideicomiso tampoco son consideradas como parte del gasto público federal, en los términos definidos en los artículos 2 y 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Cabe señalar que, en forma paralela, se realizaron las auditorías 4 “Obligaciones de pago a cargo del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura” y 5 “Apoyos No Recuperables y Gastos de Administración del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura”, como parte de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2012, en las cuales se revisó a mayor profundidad la operación de ese fideicomiso.

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

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 1 Recomendación(es).

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

### **Dictamen: limpio**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones normativas aplicables.

### **Apéndices**

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

1. Verificar que el fundamento, origen y naturaleza de los enteros considerados como Aprovechamientos por Recuperaciones de Capital y Otros corresponden a la normativa.
2. Constatar el proceso de gestión de los enteros determinados por la SHCP a diferentes entidades, por concepto de Aprovechamientos por Recuperaciones de Capital y Otros, y verificar su registro en la Ley de Ingresos de la Federación.

3. Comprobar que los recursos obtenidos por el Gobierno Federal por concepto de Aprovechamientos por Recuperaciones de Capital y Otros, se aplicaron de conformidad con la normativa, así como la razonabilidad de su utilización.
4. Constatar que los ingresos y rendimientos obtenidos por concepto de Aprovechamientos por Recuperaciones de Capital y Otros, se registraron, contabilizaron y reportaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.
5. Revisar los conceptos y montos de los ingresos por Aprovechamientos por Recuperaciones de Capital y Otros, enterados por el Banco de México a la Tesorería de la Federación, así como su reporte en Cuenta Pública.

#### *Áreas Revisadas*

La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), la Unidad de Banca de Desarrollo (UBD), la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública (UCGIGP), la Tesorería de la Federación (TESOFE) y la Dirección General de Recursos Financieros, pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Banco de México (BANXICO), Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

#### *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. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 26
2. Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Art. 40

#### *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.

#### *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.

### ***Sugerencias a la Cámara de Diputados***

12-0-01100-02-0003-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, revise y, en su caso, establezca con mayor precisión lo dispuesto en el artículo 26, párrafos cuarto y quinto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que señala que las entidades paraestatales en general, dependiendo de su naturaleza y objeto, procurarán generar ingresos suficientes para, entre otros aspectos, cubrir un beneficio económico a favor de la Nación por el patrimonio invertido a registrarse como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, argumento que ha utilizado la SHCP para fundamentar la exigencia, de manera discrecional, de pagos en favor del Gobierno Federal por parte de algunos organismos públicos descentralizados y fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales.

Con lo anterior, se pretende dar congruencia entre lo que establece el artículo 26, párrafos cuarto y quinto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y lo consignado en el artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que dispone que, tratándose de organismos públicos descentralizados y fideicomisos públicos considerados como entidades paraestatales, corresponde a los órganos de gobierno de dichos entes públicos (consejo de administración o comité técnico, según sea el caso), conocer y, en su caso autorizar, el retiro de recursos de su patrimonio, a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

[Resultado 2]