

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.**Apoyos No Recuperables y Gastos de Administración del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-2-06G1C-02-0005

GB-074

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 gastos de administración y de los apoyos no recuperables otorgados por el fideicomiso en favor de entidades y dependencias del Gobierno Federal u otros beneficiarios, así como verificar que se otorgaron, registraron y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	40,156,625.5
Muestra Auditada	10,730,815.9
Representatividad de la Muestra	26.7%

El universo ascendió a 40,156,625.5 miles de pesos de las erogaciones totales reportadas en el flujo de efectivo del contrato del fideicomiso público no paraestatal 1936, actualmente denominado Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).

Del total del universo, se revisó el 26.7%, equivalente a 10,730,815.9 miles de pesos, correspondientes a apoyos a fondo perdido, gastos de administración, honorarios y comisiones.

Resultados

1. Constitución, operación y extinción del contrato del fideicomiso público no paraestatal 1902 Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA). Con objeto de conocer las características y la evolución que ha tenido el financiamiento de proyectos de infraestructura con recursos públicos federales, principalmente mediante apoyos no recuperables otorgados a fondo perdido, provenientes, primeramente, del patrimonio del fideicomiso no paraestatal 1902 (Fondo de Inversión en Infraestructura) y, posteriormente, del contrato del fideicomiso público no paraestatal 1936, inicialmente denominado "Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC)" y, a partir de 2008, "Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)", en relación con este tipo de operaciones, se analizaron los temas siguientes:

A. Utilización de figuras denominadas fideicomisos públicos no paraestatales.

En los diversos informes sobre la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública presentados anualmente a la H. Cámara de Diputados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en relación con los denominados “fideicomisos públicos no paraestatales” y análogos a éstos, se han efectuado, entre otros, los señalamientos siguientes:

- Por la gran opacidad con la que operan, la falta de una regulación específica y la utilización de cuantiosos recursos públicos, constituyen uno de los segmentos de la gestión gubernamental de mayor riesgo en el ejercicio y rendición de cuentas del gasto público.
- No obstante los avances legislativos que se han tenido en materia de fiscalización de los recursos públicos federales, falta precisar las circunstancias en que esos instrumentos pueden ser constituidos, renovados y finiquitados, así como las normas presupuestarias tendientes a regular la utilización de los recursos que conforman su patrimonio y a evitar que se operen traspasos injustificados del Presupuesto de Egresos de la Federación resultantes de subejercicios al final del año, o bien, aportaciones de recursos provenientes de otros fideicomisos públicos no paraestatales para la constitución o ampliación del patrimonio de dichos instrumentos jurídicos.
- La utilización de disponibilidades de fideicomisos es discrecional. Este fenómeno se manifiesta, entre otros, en el manejo y aplicación de los excedentes presupuestales y el otorgamiento de donativos.
- Es necesario que se cuente con los mecanismos que permitan determinar el rendimiento social de recursos operados en esos fideicomisos a fin de estar en posibilidad de determinar, en su caso, si esos recursos podrían reencauzarse hacia otros renglones prioritarios de gasto.
- La información reportada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), respecto de las operaciones financieras realizadas con recursos públicos federales por parte de esos instrumentos, no refleja los efectos ni las repercusiones financieras en gastos y activos derivados de las erogaciones.
- Los recursos públicos federales que se les transfieren son considerados al cierre de cada año, para fines presupuestales y de cuenta pública, como ya devengados y, por lo mismo, su posterior aplicación o utilización, en ese mismo año o en años posteriores, ya no es considerada como gasto público.
- Al no estar considerados en la Cuenta Pública, sino sólo en uno de sus anexos, la información que se presenta es mínima e incompleta, y no permite conocer financiera y presupuestalmente el destino de los recursos públicos federales erogados por estas figuras y los resultados obtenidos, lo que resta transparencia a la rendición de cuentas y favorece actitudes irregulares o inapropiadas por parte de quienes tuvieron la responsabilidad de ejercerlos.
- Por tratarse de figuras no paraestatales, es decir, no pertenecientes a la Administración Pública Federal, definida ésta, como centralizada y paraestatal, han quedado también al margen de la legislación que regula a las dependencias y entidades, ya que, por ejemplo, la integración de los órganos de gobierno (comités técnicos) y las facultades y responsabilidad en la toma de decisiones sobre los recursos públicos que integran su

patrimonio y en la rendición de cuentas por parte de los integrantes de esos comités técnicos son definidas únicamente por el fideicomitente en el contrato de constitución de cada uno de ellos, así como en las reglas de operación que, posteriormente, aprueban los propios integrantes del comité técnico.

- Algunas dependencias durante un ejercicio fiscal retiran recursos del patrimonio de esas figuras y, sin ingresarlos como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, los aplican para realizar un gasto paralelo a su presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, el cual no es registrado como gasto público, ni se rinde cuentas del mismo.
- Al no ser considerados los fideicomisos públicos no paraestatales como entidades paraestatales ni ejecutores de gasto, el ejercicio de los recursos públicos federales se realiza al margen de los artículos 26, 74, fracciones IV y VI, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 4 y 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, razón por la cual no tienen la obligación de someter a la autorización de la Cámara de Diputados las erogaciones que se efectúan y, por consecuencia, no rinden cuentas anualmente de sus ingresos y egresos en la Cuenta Pública.

B. Respecto de los señalamientos realizados por la ASF en relación con el fideicomiso no paraestatal 1936 denominado Fondo Nacional de Infraestructura en diversas auditorías contenidas en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, resaltaron los siguientes:

- El FONADIN realizó erogaciones de recursos públicos federales por un total de 33,108,600.0 miles de pesos, sin registrarlos ni contable ni presupuestalmente como gasto público federal, y no rindió cuentas de su aplicación en la Cuenta Pública, al ser un fideicomiso público no paraestatal y carecer del carácter de ejecutor de gasto. Al cierre de ese ejercicio fiscal, el FONADIN se destacó como el fideicomiso no paraestatal con mayores disponibilidades financieras, al ascender éstas a 48,176,456.6 miles de pesos.
- Por conducto del FONADIN se utilizaron recursos públicos federales de su patrimonio, entre otros, para el otorgamiento de apoyos a particulares, e incluso, a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tales como: subvenciones, aportaciones, inversiones de capital, créditos simples y créditos subordinados por 59,927,175.6 miles de pesos, y se otorgaron garantías de crédito por 2,909,512.0 miles de pesos, entre otros, operaciones que no se registraron ni contable ni presupuestalmente como parte del gasto público federal, y tampoco se reflejaron en la Cuenta Pública, por tratarse de un fideicomiso no paraestatal.
- Entre los puntos relevantes en las auditorías practicadas en ese año que, a juicio de la ASF, en la práctica habían convertido al FONADIN en una figura financiera no regulada como tal, al no tener el carácter de fideicomiso público de fomento, destacaron los siguientes:
 - En contraste con el tratamiento previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para los recursos excedentes, la SHCP y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) canalizaron 4,300,000.0 miles de pesos al Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), como indemnización por haber

cancelado anticipadamente la concesión de la autopista Guadalajara-Tepic que hasta ese año tenía ese fideicomiso, lo que posibilitó que éste contara con mayores recursos en su patrimonio.

- En septiembre de 2010, el FONADIN autorizó un crédito subordinado convertible por 1,040,100.0 miles de pesos a la empresa concesionaria de la autopista Monterrey-Salttillo, condicionado a que la SCT autorizara una prórroga a la vigencia de la concesión original por 15 años adicionales para cubrir los costos y gastos por la demora de 5 años en la liberación del derecho de vía del proyecto de construcción.
- En 2009 el FONADIN había constituido una asociación en participación con la entidad paraestatal Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), mediante la cual canalizó 1,212,600.0 miles de pesos para comprar un terreno en Escuinapa, Sinaloa, y desarrollar un proyecto que garantizaba al FONADIN un rendimiento del 14.0% anual. En 2011, el FONADIN decidió cancelar dicha asociación y los recursos originalmente aportados más el reconocimiento de la rentabilidad que le correspondía, fueron documentados como un crédito simple por 1,817,100.0 miles de pesos a cargo del FONATUR.
- El FONADIN otorgó un financiamiento al Gobierno Federal por 8,826,579.1 miles de Unidades de Inversión (UDIS), equivalente a 40,000,000.0 miles de pesos con vencimiento a 21, 22 y 23 años, documentado con tres instrumentos de deuda pública emitidos por la SHCP y que sirvieron para financiar parte del déficit público de ese año.
- Se autorizaron 51 proyectos carreteros presentados por la SCT con una inversión de 33,080,372.3 miles de pesos. Los apoyos consistieron en otorgar financiamiento y recursos a fondo perdido, principalmente a esa dependencia del Gobierno Federal, para la construcción de carreteras, la elaboración de estudios y asesorías, y el pago de los derechos de libramiento de vía.
- Como un ejemplo de lo anterior, en el sector aeroportuario el FONADIN autorizó el otorgamiento de un apoyo no recuperable a favor de la SCT por 106,300.0 miles de pesos, no registrado en la Ley de Ingresos de la Federación. El proyecto comprendió la contratación de asesoría para la licitación y otorgamiento de la concesión del aeropuerto de la Riviera Maya, en el estado de Quintana Roo.
- En el sector ferroviario se realizaron cinco proyectos para los cuales se otorgaron financiamientos por 14,885,795.9 miles de pesos. Los tres proyectos originales fueron el Libramiento Ferroviario Puente Internacional Brownsville-Matamoros, el Tren Interurbano de Guanajuato, y el Ferrocarril Suburbano de Aguascalientes; los dos proyectos adicionales eran de los Sistemas 1 y 3 del Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).
- En el sector agua, el FONADIN participó en el desarrollo de cuatro proyectos con una inversión por 1,653,081.9 miles de pesos. Dichos proyectos correspondieron a la construcción de plantas de tratamiento, el desarrollo de nuevas fuentes de abastecimiento y la ampliación de la infraestructura hídrica.

-
- El FONADIN otorgó 2,415,680.0 miles de pesos como apoyos financieros recuperables en la modalidad de capital de riesgo a cuatro fondos de inversión privados que, a su vez, apoyan proyectos de infraestructura.
- C. Surgimiento, naturaleza jurídica, alcances e implicaciones de los fideicomisos públicos considerados como no paraestatales.
1. En 1976, con la promulgación de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal:
 - Se estableció que la Administración Pública Federal sería centralizada y paraestatal, disponiéndose que todos aquellos fideicomisos que se constituyeran por la SHCP, como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, así como los que se crearan con recursos de organismos públicos centralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, serían considerados entidades paraestatales (artículos 1, 3 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).
 - Sólo se podían constituir o incrementar fideicomisos en los que el fideicomitente fuera la SHCP o alguna de las entidades paraestatales (artículos 2, fracción VIII, y 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).
 - El gasto público federal comprendía todas las erogaciones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizaban los Poderes Legislativo y Judicial, las dependencias de la Administración Pública Centralizada y las entidades paraestatales, entre las que se encontraban todos los fideicomisos establecidos por la SHCP, como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada (artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).
 2. En mayo de 1986, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se promulgó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y se dispuso que los fideicomisos públicos que, en adelante, se considerarían entidades paraestatales serían sólo aquellos en los que la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) - hoy SHCP- como fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada o alguna de las demás entidades paraestatales constituyeran, (i) con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal, mediante la realización de actividades prioritarias, correspondientes a las atribuciones del Estado, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, (ii) que contaran con una estructura orgánica análoga a las otras entidades paraestatales y que (iii) tuvieran comités técnicos, es decir, órganos de gobierno (artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales); los fideicomisos públicos que a esa fecha no tuvieran esas características no tendrían el carácter de entidades paraestatales.
 3. Las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en materia de fideicomisos públicos, fueron aplicadas como una facultad que se le otorgó a la SHCP (antes SPP) o a las entidades paraestatales de decidir hacia futuro sobre la constitución de dos tipos de fideicomisos públicos:
-

- Los que tendrían la naturaleza jurídica de entidades paraestatales y, por tanto, pertenecientes a la Administración Pública Federal, sujetos a la normativa que rige para la misma y al ámbito de competencia de la Cámara de Diputados.
- Los que serían considerados como fideicomisos públicos no paraestatales y, por tanto, no pertenecientes a la Administración Pública Federal, únicamente por el hecho de no contar con una estructura orgánica, independientemente de la importancia del auxilio que brinden al Ejecutivo Federal en la atención de las prioridades nacionales y al hecho de contar con comités técnicos u órganos de gobierno, cuyos integrantes, sin tener el carácter de servidores públicos en los términos definidos por el artículo 108, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma mayoritaria, serían responsables de la toma de decisiones sobre los recursos públicos federales que conforman su patrimonio, basados únicamente en lo estipulado en sus contratos de fideicomiso y en las reglas de operación que, en forma posterior, se aprueban en los propios comités técnicos.

Éste ha sido el origen de cientos de fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales, que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP y de diversas entidades paraestatales, ha constituido a partir de esa fecha.

De lo anterior surgieron tres tipos de problemáticas:

- a. El fundamento jurídico y la justificación para que el Ejecutivo Federal aportara y administrara recursos fiscales federales en el patrimonio de contratos de fideicomisos públicos no paraestatales, sobre todo, si se considera que la legislación pública no regulaba nada al respecto y que, en la práctica, se asemejaban más a un fideicomiso privado.
- b. La definición de gasto público federal contenida en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal¹ no consideró como parte de éste las erogaciones de recursos públicos federales que se realizan por los fideicomisos públicos no paraestatales con cargo a su patrimonio.
- c. La SHCP, a partir de mayo de 1986, determinó que algunos fideicomisos públicos existentes a esa fecha serían considerados, en lo sucesivo, como no paraestatales y, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, continuó constituyendo nuevos fideicomisos no paraestatales, fundamentalmente, bajo el único criterio de que si no contaban con una estructura orgánica similar a la de los organismos públicos centralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria no serían entidades paraestatales, aun cuando, en la mayoría de los casos, tuvieran comités técnicos integrados con personas designadas por las dependencias y entidades vinculadas a los mismos, y de que los bancos que se desempeñan como fiduciarios pusieran a su disposición determinadas áreas de su estructura orgánica para la realización de sus fines, o bien, que se contratara por honorarios el personal que se requiriera para cumplir con el objeto de esas figuras.

¹ La actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mantiene la misma definición de gasto público.

Al mismo tiempo, se adoptó la práctica de que sólo se registrarían como gasto público federal los recursos que, con cargo a su presupuesto, las dependencias y entidades canalizaran al patrimonio de los fideicomisos no paraestatales, con lo que, posteriormente, esas figuras no requerían presupuestar su gasto, ni rendir cuentas sobre el mismo en la Cuenta Pública, a diferencia de los fideicomisos públicos que sí eran considerados entidades paraestatales. Por esta circunstancia, tampoco eran sujetos de control o fiscalización por parte de las entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Además, al no ser considerados fideicomisos de fomento económico, en los términos establecidos en el artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito, tampoco han sido sujetos de la regulación en materia contable y de calificación de riesgos, así como de supervisión por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

D. Constitución y operación del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA).

1. En diciembre de 1995, la SHCP, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, firmó con BANOBRAS, como fiduciario, el contrato del fideicomiso 1902, no considerado entidad paraestatal, denominado también Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), cuya administración y operación estarían a cargo de BANOBRAS.

No obstante que no sería considerado una entidad paraestatal, el fideicomiso 1902:

- Contaría con un órgano de gobierno denominado comité técnico integrado por: tres personas propuestas por la SHCP; una por la SCT, una por la Comisión Nacional del Agua -CONAGUA-; y una por la SECODAM, ésta última con voz, pero sin voto, cuyas decisiones acerca del funcionamiento del fideicomiso y la aplicación de sus recursos no se tomarían en función de las atribuciones de las dependencias que las habían propuesto, sino por mayoría de votos, y todos sus miembros tendrían obligación de pronunciarse en las votaciones, en las cuales el presidente tendría voto de calidad, sin establecerse requisitos mínimos para ser integrantes de ese comité, en cuanto a formación o experiencia, entre otros.
- Auxiliaría al Ejecutivo Federal en la canalización de recursos públicos federales, en forma adicional a los autorizados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con la finalidad de:

- Otorgar apoyos a proyectos, como donativos, capital de riesgo en condiciones preferentes y/o capital subordinado, ya fuera mediante apoyos financieros que se otorgarían a fideicomisos o mediante cualquier otra figura legal aprobada por los integrantes del comité técnico, de conformidad con las reglas de operación del contrato del fideicomiso 1902 aprobadas por dicho comité.

A diferencia de los programas tradicionales de BANOBRAS, los recursos del patrimonio del fideicomiso 1902 podrían destinarse para participar en proyectos de infraestructura mediante aportaciones de capital y de créditos subordinados a largo plazo, aunque estas últimas operaciones no están permitidas para la banca en general en la legislación mexicana.

- Apoyar proyectos de inversión relativos a infraestructura carretera, puertos y aeropuertos, agua, drenaje y saneamiento, equipamiento y transporte urbano,

recolección, disposición y reciclaje de basura, y otros que decidieran los integrantes del comité técnico del fideicomiso.

- Aplicar recursos para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de esa naturaleza, así como para la realización de estudios técnicos, socioeconómicos y financieros, u otros servicios relacionados con los proyectos.

La SHCP, como fideicomitente, determinó que el contrato del fideicomiso 1902 no contaría con estructura administrativa propia y pactó en ese instrumento jurídico que todas las funciones que atenderían al objeto del fideicomiso las desempeñaría personal del fiduciario, directamente y/o con el apoyo de la entonces Dirección Adjunta de Ingeniería Financiera y Proyectos Sectoriales de BANOBRAS, institución de banca de desarrollo, entre las cuales estarían las siguientes:

- Disponer de los recursos que determinarían los integrantes del comité técnico para proceder a la evaluación de los proyectos y propuestas de inversión.
- Procurar la captación de recursos adicionales del sector privado nacional y extranjero, así como de organismos financieros internacionales; concurrir a los mercados financieros, nacional e internacional y emitir valores.
- Contratar los servicios profesionales especializados y temporales que se requirieran, previo acuerdo de los integrantes del comité técnico.
- Contratar los servicios de auditores externos para la revisión y dictaminación anual de los estados financieros del contrato del fideicomiso 1902.
- Invertir las disponibilidades financieras del contrato del fideicomiso 1902.
- Promover las actividades del contrato del fideicomiso 1902.
- Integrar las propuestas de inversión que se recibieran, proceder a su análisis y, en su caso, someterlas a la consideración del comité técnico, para su aprobación.
- Coordinar las operaciones que se autorizaran con cargo a los recursos del contrato del fideicomiso 1902.
- Dar seguimiento jurídico y financiero a los proyectos que recibieran apoyos con recursos públicos federales provenientes del fideicomiso 1902.
- Informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del comité técnico.

El patrimonio del contrato del fideicomiso 1902 estaría integrado por:

- La aportación inicial de 1,700,000.0 miles de pesos realizada por la SHCP.
- Las aportaciones adicionales que en forma posterior decidiera efectuar la SHCP.
- La captación de recursos provenientes del sector privado, nacional y extranjero, así como de organismos financieros internacionales.
- Los financiamientos y el producto de las emisiones que se realizaran en los mercados financieros, nacional e internacional, conforme a las disposiciones legales.
- Las recuperaciones derivadas de la operación del contrato del fideicomiso.
- El producto de las inversiones que efectuara el fiduciario.

La SHCP, mediante el contrato del fideicomiso 1902, otorgó a los integrantes del comité técnico las facultades siguientes:

- Establecer las políticas generales y la definición de prioridades, así como aprobar los presupuestos a los que debería de sujetarse el contrato del fideicomiso 1902, en congruencia con los programas sectoriales y la disponibilidad de recursos.
- Aprobar las reglas de operación del contrato del fideicomiso 1902, sus modificaciones y las situaciones de excepción.
- Autorizar o recomendar, según fuera el caso, que los recursos públicos federales con que contara el contrato del fideicomiso 1902 se destinaran como apoyos financieros a los proyectos de inversión, los cuales serían canalizados por los conductos que se establecieran en las propias reglas de operación.
- Constituir subcomités o grupos de trabajo especializados con otros funcionarios de dependencias y entidades, delegándoles las facultades que estimasen pertinentes y, de no ser éste el caso, la dependencia determinó que las resoluciones de los subcomités o grupos de trabajo tendrían el carácter de propuestas a dicho comité para su correspondiente acuerdo.
- Aprobar los instrumentos para la captación de recursos de cualquier naturaleza.
- Aprobar la asignación de recursos para la evaluación de proyectos y propuestas de inversión, en el ámbito de actuación del contrato del fideicomiso.
- Autorizar la contratación de servicios profesionales especializados y temporales que consideraran necesarios para el cumplimiento de los fines del contrato del fideicomiso 1902.
- Aprobar la adquisición, arrendamiento y enajenación de los bienes y servicios que requiriera el fideicomiso para la realización de sus actividades, conforme a la normativa.
- Aprobar los estados financieros del fideicomiso 1902 que el fiduciario presentase en cada reunión del comité técnico y los de cierre de año; estos últimos, antes del dictamen de los auditores externos que se contrataran al efecto, si así lo acordaran los integrantes del propio comité técnico.

2. En 1997, los integrantes del comité técnico tomaron la decisión de establecer, dentro del patrimonio del contrato del fideicomiso 1902, una subcuenta denominada "Fondo para Infraestructura Carretera" (FONCAR) con la finalidad de canalizar recursos públicos federales del patrimonio de ese instrumento jurídico, para proyectos de:

- Desarrollo de la infraestructura carretera de altas especificaciones en la red federal.
- Modernización de tramos estratégicos de los ejes troncales.
- Construcción de caminos rurales en las zonas marginadas del país.

Se pretendía que dicha subcuenta contara con recursos del contrato del fideicomiso 1902 hasta por 8,000,000.0 miles de pesos, de los cuales 6,700,000.0 miles de pesos serían destinados por los integrantes del comité técnico para proyectos de modernización de los tramos estratégicos de los ejes troncales y los restantes 1,300,000.0 miles de pesos se

canalizarían a la atención de los caminos rurales, en forma independiente al presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados a la SCT, así como para la liberación del derecho de vía y la prestación de otros servicios relacionados, bajo un esquema denominado obra pública financiada.

La subcuenta del FONCAR, como parte del patrimonio del contrato del fideicomiso 1902, estaría supeditada a la SCT y serviría para destinar recursos, principalmente a fondo perdido, para financiar proyectos de infraestructura carretera concesionada a la red federal, cubrir el pago de obras públicas, estudios, proyectos, supervisión y servicios relacionados con dichas obras federales y concesionadas, y a la liberación del derecho de vía, así como la prestación de otros servicios, en forma independiente y adicional al presupuesto que se le autorizara anualmente por la Cámara de Diputados a esa dependencia.

Para ilustrar lo anterior es oportuno mencionar que en febrero de 1998, la SCT informó que a pesar de los recortes presupuestales que había anunciado el Gobierno Federal y de las crisis asiáticas, por el hecho de contar con los recursos del FONCAR dentro del contrato del fideicomiso 1902, no se suspenderían los programas de construcción y de mantenimiento a caminos rurales y a la red carretera, y no habría necesidad de solicitar mayor presupuesto a la Cámara de Diputados con el propósito de cumplir con los programas previstos para mejorar la red carretera nacional.

3. En 2000, la SHCP promovió una modificación al contrato del fideicomiso 1902 a efecto de que los integrantes del comité técnico también estuvieran facultados para destinar recursos a fondo perdido, directamente a dependencias de la Administración Pública Federal, como la SCT, para apoyar en forma independiente y adicional a su presupuesto autorizado, proyectos de infraestructura como la construcción de la carretera Lázaro Cárdenas-Nueva Italia, sin que para esos casos se requiriera de la aplicación de las reglas de operación, por lo que se liberó al fiduciario de cualquier responsabilidad al respecto, ya que, incluso, la evaluación y presentación de las propuestas al comité técnico estarían a cargo de la dependencia promovente.

4. En 2001, los integrantes del comité técnico del contrato del fideicomiso 1902 aprobaron canalizar recursos públicos federales para apoyar a los organismos operadores que proporcionaban servicios de agua y saneamiento en los municipios con 50,000 habitantes o más, a partir de dos instrumentos:

- Créditos directos a estados y municipios que se destinarían a financiar obras públicas y se otorgarían en función de la capacidad de endeudamiento de las entidades, con base en las participaciones federales.
- Financiamientos estructurados que combinarían subsidios a fondo perdido y recursos crediticios, para proyectos con fuente de pago propia.

5. En 2002, los integrantes del comité técnico del contrato del fideicomiso 1902 autorizaron canalizar subsidios a fondo perdido para inversionistas privados que desarrollaran proyectos de equipamiento e inversión física a los que, durante los primeros cuatro años, aportaran como mínimo el 25.0% del costo total de cada uno de ellos, bajo las modalidades siguientes:

- Proyectos de relleno sanitario, consistentes en la construcción y operación del relleno y el cierre del tiradero que se encontrara en operación, a los cuales se podrían otorgar subsidios hasta por el 30.0% de su costo total.
- Proyectos que consideraran el sistema integral, es decir, el barrido, recolección, transferencia, disposición final y cierre del tiradero en operación, a los cuales se podrían otorgar subsidios hasta por el 40.0% de su costo total.

Se conoció que en ese año, con recursos del contrato del fideicomiso 1902, se habían aprobado subsidios a fondo perdido por 1,455,400.0 miles de pesos que se canalizaron a 14 plantas de tratamiento de aguas residuales, un drenaje semiprofundo, una planta de tratamiento de residuos peligrosos, dos libramientos carreteros y un túnel sumergido en la ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz. Además, se desembolsaron recursos de ese contrato de fideicomiso para otros siete proyectos por 355,000.0 miles de pesos, así como para la construcción de 28.1 kilómetros de la carretera Uruapan-Nueva Italia-Lázaro Cárdenas, en Michoacán, por 579,100.0 miles de pesos.

6. El 27 de diciembre de 2002, la SHCP modificó el contrato del fideicomiso 1902 a fin de adicionar a los fines de ese instrumento jurídico el poder desarrollar directamente proyectos de inversión en infraestructura, y se facultó a los integrantes del comité técnico para autorizar, a fondo perdido, recursos para:

- El pago de obra pública de infraestructura, adicional a la aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados.
- El apoyo de obras por realizar mediante concesión.
- El pago de servicios de estudios y proyectos relacionados con obras públicas o concesionadas.

Al respecto, la SHCP dispuso que tampoco, para esos casos, se requeriría de la aplicación de las reglas de operación del contrato del fideicomiso 1902, liberando al fiduciario de toda responsabilidad. Asimismo, la dependencia decidió asignar otras dos facultades a los integrantes del comité técnico consistentes en:

- Aprobar la asignación y reasignación de recursos para la evaluación y desarrollo de proyectos y propuestas de inversión, en el ámbito de actuación del fideicomiso 1902.
- Vigilar, por conducto de la SHCP, el cumplimiento de los fines del fideicomiso 1902.

7. En agosto de 2003, la SHCP promovió una tercera modificación al contrato del fideicomiso 1902 a fin de ampliar el objeto de éste y de otorgar facultades adicionales a los integrantes del comité técnico, entre las que destacaron:

- Recibir solicitudes de apoyo relativas a propuestas y proyectos de inversión de infraestructura carretera, adicionales a los de la subcuenta del FONCAR, para puertos y aeropuertos, agua, drenaje y saneamiento, equipamiento y transporte urbano, así como recolección, disposición y reciclaje de basura, entre otras actividades, que determinarían los propios integrantes del comité técnico del contrato del fideicomiso.
- Aprobar que el contrato del fideicomiso asumiera la obligación de actuar como mandatario de una dependencia del Gobierno Federal, con el propósito de recibir recursos identificados para apoyar los programas institucionales de ésta, vinculados

con el desarrollo de infraestructura, en el entendido de que esos recursos no formarían parte del patrimonio del fideicomiso, con lo que el fiduciario, una vez más, quedaría liberado de cualquier responsabilidad al respecto.

- Efectuar inversiones de capital en fondos privados nacionales e internacionales de inversión en infraestructura.

La SHCP autorizó que BANOBRAS cobrara (i) mensualmente honorarios fiduciarios por la administración del contrato del fideicomiso; (ii) comisiones por ingeniería financiera de cada uno de los proyectos y estudios que se llegasen a suscribir; (iii) una comisión anual por concepto de seguimiento y supervisión calculada sobre el saldo de la participación del contrato del fideicomiso 1902 en los proyectos en operación; y (iv) una comisión por las operaciones como mandatario, convirtiéndose la administración de ese fideicomiso en un importante negocio fiduciario para ese banco de desarrollo.

8. El 25 de agosto de 2003, los integrantes del comité técnico del contrato del fideicomiso 1902, al aprobar modificaciones a las reglas de operación de ese instrumento, dispusieron que, en general, los apoyos que se otorgarían serían a fondo perdido (es decir, serían subsidios que no formarían parte del gasto público, no se registrarían en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni se reflejarían en la Cuenta Pública). No obstante ello, en algunos casos la recuperabilidad de determinados apoyos podría ser determinada, caso por caso, por los propios integrantes del comité técnico.

Adicionalmente, aprobaron que como integrantes de ese comité:

- Podrían otorgar recursos para la elaboración de estudios técnicos, socioeconómicos, financieros y la contratación de servicios, ya fuera mediante la contratación directa por parte del propio BANOBRAS o mediante el otorgamiento de apoyos a los promotores públicos o privados de los proyectos.

Para efectuar la programación e integración de los estudios y servicios se establecieron, a su vez, dos categorías:

a. Estudios y servicios contratados por BANOBRAS.

b. Apoyos a promotores para la contratación de estudios y servicios.

- BANOBRAS, por conducto de su Dirección Jurídica, sería responsable de diseñar y aprobar los contratos y demás instrumentos jurídicos, de conformidad con las características de cada proyecto y de los acuerdos adoptados para cada proyecto por los integrantes del comité técnico.
- Se constituiría un subcomité de inversiones, integrado por: tres personas designadas por la SHCP; una por la CONAGUA; una por la SCT; y una por la Secretaría de la Función Pública (SFP), con voz pero sin voto, así como una más por parte de BANOBRAS, las cuales tendrían las funciones de autorización siguientes:
 - a. La canalización de recursos del contrato del fideicomiso 1902 para participar en proyectos de inversión.
 - b. Los términos y condiciones del apoyo para la contratación de estudios y proyectos.
 - c. La contratación de los estudios y servicios que realizara BANOBRAS con recursos del patrimonio del contrato del fideicomiso 1902.

d. Las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones y servicios.

(Las personas que integrarían el subcomité de inversiones tampoco tendrían el carácter de servidores públicos, en los términos establecidos en el artículo 108, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

- Los recursos públicos federales que se mantuvieran en el contrato del fideicomiso 1902 podrían utilizarse para el pago total de proyectos de obra pública de infraestructura carretera que determinara, ejecutara, supervisara, controlara y vigilara la SCT. Los pagos de las obras serían por cuenta y orden de la SCT y serían a fondo perdido.

Lo anterior implicó que, a partir de esa fecha, ese tipo de erogaciones de recursos también se realizaran de forma independiente y adicional al presupuesto que anualmente le aprobaba la Cámara de Diputados a esa dependencia, por lo que tampoco se rendiría cuentas de ellos en la Cuenta Pública, ni formarían parte del gasto público, como fue el caso de la Autopista Durango-Mazatlán, analizada en la auditoría núm. 471 “Fideicomiso Durango-Mazatlán, correspondiente al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

Para este tipo de erogaciones, los integrantes del comité técnico del fideicomiso 1902 aprobaron las reglas de operación del mismo, en las que se estableció que la SCT tendría las facultades y obligaciones siguientes:

- a. Promover y evaluar los proyectos susceptibles de apoyo con recursos de la subcuenta FONCAR, así como elaborar los análisis de los estudios y servicios.
- b. Efectuar el análisis técnico, financiero y legal de cada proyecto susceptible de ser pagado con recursos de la Subcuenta FONCAR, en los términos y con las metodologías utilizadas para evaluar los proyectos de obra pública y de inversión.
- c. Dar puntual seguimiento a los proyectos que fueran apoyados con recursos de la subcuenta FONCAR.
- d. Integrar los expedientes de los proyectos apoyados con recursos de la subcuenta del FONCAR.

9. En diciembre de 2003, se informó que como parte del esquema para la realización de obras carreteras bajo el régimen de concesión, con apoyo de recursos retirados del patrimonio del contrato del fideicomiso 1902, se había otorgado la concesión del Libramiento de Matehuala, y continuado con el proceso de licitación para otorgar la concesión de la autopista Amozoc-Perote, en Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

Asimismo, se dio a conocer que para trabajos de construcción o modernización de carreteras federales realizados en el periodo septiembre de 2002 a agosto de 2003, se habían destinado 281.5 millones de pesos del fideicomiso 1902 al proyecto Nueva Italia-Lázaro Cárdenas.

10. En septiembre de 2004, la SHCP promovió una cuarta modificación al contrato del fideicomiso 1902, con la finalidad de adicionar nuevas facultades para los integrantes del comité técnico, consistentes en:

- Promover y autorizar, por tiempo determinado, la contratación de estudios y servicios independientes por honorarios profesionales, de personas físicas o morales que se requirieran para la realización de los fines del contrato del fideicomiso.
- Otorgar apoyos a promotores públicos y privados, que tuvieran como fin integrar y efectuar proyectos de infraestructura y capital de riesgo elegibles de participación por parte del contrato del fideicomiso.

La SHCP especificó que las mencionadas contrataciones temporales no generarían una estructura orgánica propia del contrato del fideicomiso 1902, hecho por el cual el mismo mantendría la naturaleza jurídica de no paraestatal.

Al concluir 2004, la SCT informó que se habían autorizado 29,671.0 miles de pesos para apoyos a fondo perdido con recursos del patrimonio del fideicomiso 1902, de los cuales 23,150.0 miles de pesos se otorgaron como subsidio para la construcción del Libramiento San Luis Potosí-Saltillo y 6,521.0 miles de pesos para la indemnización del derecho de vía del Libramiento Norte de la Ciudad de México.

Asimismo, se informó que los recursos públicos federales que se mantenían en el contrato del fideicomiso podrían utilizarse para el pago directo de proyectos de obra pública de infraestructura carretera que determinara y realizara la SCT, en forma independiente y adicional al presupuesto que anualmente le aprobara la Cámara de Diputados. La ejecución, supervisión, control y vigilancia de los trabajos de obra pública se realizarían por conducto de esa dependencia.

Había tres modalidades bajo las cuales los integrantes del comité técnico del contrato del fideicomiso 1902 autorizarían el apoyo de recursos: (i) para la construcción de una carretera; (ii) para la modernización de una carretera ya construida, pero que carecía de una parte de la infraestructura necesaria, que el inversionista privado debía construir; y (iii) para cubrir los pagos que se había comprometido a hacer al concesionario, si el número garantizado de cruces vehiculares no se completaba.

11. En enero de 2005, los integrantes del comité técnico autorizaron destinar recursos del contrato del fideicomiso 1902 para atender los compromisos pactados por la SCT con Nacional Financiera, S.N.C., en el Convenio de Cadenas Productivas y otorgar subsidios a fondo perdido a favor de los contratistas e intermediarios financieros adheridos o que se adhirieran a dicho convenio, vinculados a proyectos autorizados por el propio comité.

Al finalizar ese año, se informó que se habían destinado recursos del contrato del fideicomiso 1902 para la SCT a efecto de que realizara:

- La terminación de los trabajos por 96,400.0 miles de pesos.
- La modernización de los tramos Santa Ana-Sonoita y el subtramo Santa Ana-Altar por 70,089.0 miles de pesos.
- La ampliación de dos a cuatro carriles de los tramos Villahermosa-Escárcega y Dos Montes-Macuspana por 114,346.0 miles de pesos.

12. Desde 1995 y hasta 2007, el Ejecutivo Federal canalizó 64,286,308.5 miles de pesos de recursos públicos federales al contrato del fideicomiso 1902 provenientes, en su mayoría, de ingresos excedentes obtenidos por la venta de activos no prioritarios del sector a cargo de la SCT (ferroviarios, aeroportuarios y satelitales, entre otros), concesiones

carreteras, subejercicios y ahorros presupuestales, los cuales sí se registraron, previamente, en los presupuestos respectivos y se reflejaron en las cuentas públicas correspondientes.

APORTACIONES AL CONTRATO
DEL FIDEICOMISO 1902 FINFRA DE 1995-2007
(Miles de pesos)

Año	Importe
1995	1,700,000.0
2001	575,000.0
2002	829,427.3
2003	10,223,229.3
2004	6,380,418.4
2005	4,955,003.4
2006	12,509,700.0
2007	<u>27,113,530.1</u>
Total	64,286,308.5

FUENTE: Elaborado por la ASF, a partir de los Informes del Resultado de las Cuentas Públicas de 2001 a 2007.

- Los montos de las disposiciones de los recursos aportados al contrato del fideicomiso 1902, autorizadas únicamente por los integrantes de su comité técnico, fueron los siguientes:

EROGACIONES EFECTUADAS POR EL CONTRATO DEL
FIDEICOMISO 1902 FINFRA DE 1995 A 2007
(Miles de pesos)

Año	Importe
1995-2003	0.0
2004	3,678,328.0
2005	3,364,075.2
2006	4,988,627.5
2007	<u>4,460,450.7</u>
Total	16,491,481.4

FUENTE: Elaborado por la ASF, a partir de los anexos de los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de 2004 a 2007.

Como ya se ha mencionado anteriormente, dichas erogaciones de recursos públicos federales, al haberse realizado mediante un fideicomiso público no paraestatal, no fueron consideradas gasto público, no se registraron en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni se rindió cuentas de ellas en el mecanismo constitucional previsto para ello que es la Cuenta Pública.

E. Transmisión de los fines, patrimonio y proyectos del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA)

1. El 7 de febrero de 2008, el Titular del Ejecutivo Federal, entre otras medidas, ordenó a la SHCP, como fideicomitente del contrato del fideicomiso 1902, promover lo conducente para que los fines, patrimonio y proyectos de ese instrumento jurídico se transmitieran al contrato del fideicomiso no paraestatal 1936 que hasta esa fecha se denominaba "Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC)" y que, en adelante, sería conocido con el nombre de Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).

Al efecto, se estima conveniente señalar que:

- En relación con la extinción de fideicomisos públicos en los que el fideicomitente fuera el Gobierno Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establecía a la SHCP la obligación de enterar los recursos públicos federales remanentes a la Tesorería de la Federación, salvo que se hubiese acordado un destino diferente en el contrato respectivo (artículo 11); con ello, se garantizaba que los recursos se incorporarían a la Ley de Ingresos de la Federación y, posteriormente, que su aplicación se efectuara como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, con su correspondiente reflejo en la Cuenta Pública.
 - La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que regula lo concerniente a la figura del fideicomiso no prevé la posibilidad de una fusión entre dos contratos de fideicomisos y, menos aún, lo relativo a un acto jurídico de transferencia de fines, patrimonio, obligaciones y derechos, de uno a otro, cuando incluso los fideicomitentes son distintos.
2. El 8 de agosto de 2008, la SHCP y BANOBRAS celebraron el quinto convenio modificatorio al contrato del fideicomiso 1902, mediante el cual el fideicomitente instruyó al fiduciario para que:
 - a) A más tardar el 31 de octubre de 2008:
 - Transmitiera al contrato del fideicomiso 1936 los fines, patrimonio y proyectos del contrato del fideicomiso 1902, conforme se realizara la depuración y conciliación de los proyectos en proceso de cumplimiento y los que se encontraran en proceso de formalización, para lo cual suscribiría el o los convenios correspondientes y las actas entrega-recepción respectivas.
 - Extinguiera el contrato del fideicomiso 1902.
 - b) Realizara los actos necesarios para continuar con los proyectos con que a esa fecha contaba el contrato del fideicomiso 1902, hasta en tanto se transmitieran al fideicomiso 1936.
 - c) Invirtiera y mantuviera el patrimonio del contrato del fideicomiso 1902, que a esa fecha ascendía a 47,396,629.7 miles de pesos, mientras no se transmitiera al contrato del fideicomiso 1936.
 - d) No asumir compromisos distintos a los adquiridos, salvo los derivados del pago de la auditoría que al efecto se realizaría. Después de esa fecha sólo podrían hacerse pagos con cargo al patrimonio del fideicomiso 1902 por conceptos efectivamente devengados

desde su constitución y hasta esa fecha, siempre que las operaciones estuviesen debidamente contabilizadas y se reuniera la documentación comprobatoria respectiva.

- e) Una vez determinados los derechos y las obligaciones pendientes de cumplir o exigir, debería formalizar la transmisión jurídica de los citados derechos y obligaciones.
3. Los días 1 y 31 de octubre de 2008, una área administrativa de BANOBRAS-Banco y otra de BANOBRAS-Fiduciario signaron con áreas similares del mismo banco dos actas administrativas de entrega-recepción de los recursos líquidos remanentes del patrimonio del contrato del fideicomiso 1902 y de la relación de las obligaciones de atención por recursos pendientes de ejercer de proyectos vigentes autorizados por su comité técnico que, mediante ese instrumento, se transmitirían del contrato del fideicomiso 1902 FINFRA al contrato del fideicomiso 1936 FONADIN.

Por lo inusual de la operación de la transmisión de fines, patrimonio y obligaciones de un contrato del fideicomiso a otro, la cual, incluso, como se mencionó anteriormente, no se encuentra prevista en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, BANOBRAS, para su formalización, decidió usar el formato que se utiliza para realizar la entrega-recepción de los asuntos a cargo de los servidores públicos y de los recursos que tienen asignados al momento de separarse de su empleo, cargo o comisión, así como aplicar las disposiciones relativas a la utilización de ese formato para documentar dicha transmisión, como un simple proceso de entrega-recepción de una área a otra.

En dichas actas:

- Se estableció que la transmisión de fines, patrimonio, derechos y obligaciones del contrato del fideicomiso 1902 al contrato del fideicomiso 1936, se realizaría con un acto al que denominaron "subrogación", mediante el cual servidores públicos de las áreas bancaria y fiduciaria de BANOBRAS aceptaron expresamente la subrogación por parte del segundo, respecto de todos los fines, derechos y obligaciones del primero, así como de las implicaciones de dicha transmisión, en el entendido de que tal subrogación comprendería el seguimiento y cumplimiento en los términos pactados en el contrato del fideicomiso 1902 en los instrumentos jurídicos y administrativos que el propio contrato hubiese formalizado.
- Se señaló que, con motivo de esa subrogación, la Gerencia de Verificación de Operaciones Fiduciarias y la Subdirección de Planeación Financiera de BANOBRAS, así como las demás unidades de negocios responsables de la operación del contrato del fideicomiso 1936 quedarían legitimadas, en el ámbito de sus funciones, ante toda clase de autoridades y particulares, para actuar como titulares de los recursos, derechos y obligaciones que, en ese acto, se les transmitieron.
- Se hicieron constar, entre otros:
 - Los estados financieros del contrato del fideicomiso 1902 con cifras al 31 de agosto de 2008.
 - La relación de cuentas de cheques, contratos de intermediación bursátil y del depósito que se tenía establecido en la Tesorería de la Federación para la operación del contrato del fideicomiso 1902; asimismo se indicó (i) el saldo a esa fecha; (ii) que se transmitirían 47,559,052.0 miles de pesos al patrimonio del contrato del fideicomiso 1936 y se mantendrían 99,677.4 miles de pesos en el

contrato del fideicomiso 1902, para cubrir las obligaciones devengadas en ese contrato, así como las comisiones, impuestos y honorarios fiduciarios, y (iii) que antes de la extinción del fideicomiso 1902, los recursos que se encontrasen en éste serían transmitidos al patrimonio del fideicomiso 1936.

- De los 99,677.4 miles de pesos que habían quedado en el contrato del fideicomiso 1902, se transfirieron 71,003.1 miles de pesos al contrato del fideicomiso 1936; la diferencia correspondió a erogaciones por 28,674.3 miles de pesos para la atención de obligaciones devengadas y en gastos de administración. Posteriormente, se depositaron 319.0 miles de pesos en una cuenta de ese último fideicomiso por los intereses de octubre.
- En total, el contrato del fideicomiso 1902 FINFRA transfirió 47,630,374.1 miles de pesos al contrato del fideicomiso 1936 FONADIN.

Además, al contrato del fideicomiso 1936 le fueron transmitidas las obligaciones relativas a apoyos ya autorizados, en su momento, por los integrantes del comité técnico del contrato del fideicomiso 1902, pendientes de ejercer que, al 31 de diciembre de 2008, ascendían a 46,238,983.6 miles de pesos y que correspondían a los tipos de proyectos siguientes:

CARTERA DE PROYECTOS COMPROMETIDOS POR EL CONTRATO
DEL FIDEICOMISO 1902 FINFRA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008
(Miles de pesos)

Sector	Núm. proyectos FINFRA	Autorizado
Agua pagados	1	94,450.0
Agua vigentes	23	4,425,629.0
Carreteros	32	26,649,174.5
Carreteros pagados	1	302,500.0
Carreteros concesionados	7	5,723,700.0
Estudios y proyectos	8	1,493,700.0
Ferrovial	3	6,974,862.1
Multimodal	1	400,000.0
Residuos sólidos	1	24,968.0
Otros	<u>7</u>	<u>150,000.0</u>
Total	84	46,238,983.6

FUENTE: Elaborado por la ASF, a partir del Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2008.

Al comparar el patrimonio del contrato del fideicomiso 1902 por 47,630,374.1 miles de pesos, cuya titularidad se le transmitió al contrato del fideicomiso 1936, con el monto de los apoyos que al mes de agosto habían sido autorizados por el comité técnico del primer instrumento y que al 8 de octubre de 2008 aún se encontraban pendientes de ejercer por los acreditados o beneficiarios, se verificó que, prácticamente, este último instrumento no contaba con un margen de maniobra para continuar hacia futuro con nuevas autorizaciones de otorgamiento de ese tipo de apoyos para proyectos de infraestructura, a menos que el

Gobierno Federal le canalizara más recursos fiscales, o bien, los integrantes de su comité técnico decidieran contratar más deuda, con la garantía del Gobierno Federal.

El 3 de diciembre de 2013, en respuesta a los avances en la auditoría presentados por este órgano de fiscalización en la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, BANOBRAS proporcionó los argumentos y justificaciones siguientes:

- Las diversas consideraciones expuestas por la ASF están referidas a la creación de los fideicomisos que antecedieron al actual Fondo Nacional de Infraestructura, por lo que su desempeño y referencias a los acuerdos tomados por los comités técnicos no son competencia de esa institución de crédito.
- BANOBRAS, en su calidad de fiduciario, recibió el mandato de apoyar la operación de este fideicomiso, por lo que, a partir del 6 de mayo de 2008, fecha en que se realizó la firma del Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago Número 1936, el fideicomiso, para llevar a cabo sus operaciones, se ha regido de acuerdo con lo estipulado en el contrato, y de conformidad con las instrucciones emitidas por el Titular del Ejecutivo Federal el 7 de febrero de 2008, con las reglas de operación y con base en los acuerdos tomados por el comité técnico.

En función de lo anterior, BANOBRAS solicitó a la ASF que las consideraciones comprendidas en los tres primeros resultados de esta auditoría, se presenten, en su caso, en forma independiente ante las autoridades competentes.

Sobre el particular, este órgano de fiscalización superior de la Federación considera oportuno aclarar que la auditoría practicada a BANOBRAS, como entidad fiscalizada, se refiere al triple carácter que ha venido desempeñando desde el año de 1995 en el contrato del fideicomiso 1936, como fideicomitente, fiduciaria y, además, como institución de crédito, a cuya organización se le encomendó apoyar la operación del fideicomiso, ya que éste carece de estructura orgánica y personal.

Cabe mencionar que una de las características fundamentales del fideicomiso se refiere a que el mismo es de tracto sucesivo, motivo por el cual, para entender y revisar la situación actual del contrato del fideicomiso 1936, es necesario remontarse a sus orígenes, a la conformación de su patrimonio, a la evolución de sus pasivos y obligaciones y a las decisiones sobre la utilización de los recursos, máxime si se considera que, en 2008, se le transmitieron los fines, patrimonio, programas y proyectos que tenía el contrato del fideicomiso 1902 FINFRA, lo que obligó a ampliar el tipo de operaciones a cargo del fideicomiso 1936, el cual, por el simple hecho de pactarse una modificación al contrato de constitución y un cambio en su nombre (de FARAC a FONADIN), no puede ser considerado como un nuevo fideicomiso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (artículos 381 a 394).

2. Tipos de operaciones y programas. A partir de 2008, los integrantes del comité técnico del contrato del fideicomiso no paraestatal 1936 “Fondo Nacional de Infraestructura” (fideicomiso 1936), bajo reglas muy similares a las que regulaban el contrato del extinto fideicomiso 1902 Fondo de Inversión en Infraestructura, continuaron con la canalización de recursos públicos federales a particulares, gobiernos estatales y municipales, así como dependencias de la Administración Pública Federal, en su mayoría a fondo perdido, con programas semejantes y con los mismos tipos de apoyos para proyectos de infraestructura.

Los integrantes propuestos por la SHCP ante el comité técnico aumentaron de dos a tres y en las reglas de operación se les dieron facultades para tomar también decisiones en cuanto a:

- Aprobar el monto de las comisiones que por ingeniería financiera realizara BANOBRAS respecto de los proyectos de infraestructura que fueran apoyados con recursos del contrato del fideicomiso 1936, así como por disposición y seguimiento de los mismos.
- Acordar lo conducente para hacer efectivas las garantías a favor del fideicomiso 1936.
- Constituir, participar y extinguir fideicomisos, sociedades o asociaciones, en los que participara con recursos del patrimonio del fideicomiso 1936, según lo determinaron los propios integrantes del comité técnico para el cumplimiento y fines de dicha figura jurídica.

Asimismo, la participación y responsabilidades de las áreas de banca de inversión y fiduciaria de BANOBRAS se mantuvieron en cuanto a lo que se refiere a los fines que fueron transmitidos del contrato del fideicomiso 1902 al contrato del fideicomiso 1936.

La gama de servicios que proporciona actualmente el fideicomiso 1936 con los recursos públicos federales que conforman su patrimonio y en forma independiente de lo aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se describe a continuación:

a) Apoyos no recuperables (a fondo perdido)

- Estudios de proyectos. (i) Subsidio hasta del 50.0% de su costo, cuando son requeridos por los estados o municipios y (ii) subvención o entrega de recursos hasta del 100.0% cuando es solicitado por una dependencia de la Administración Pública Federal, para ser aplicado fuera del presupuesto autorizado a la misma y, por lo mismo, sin rendir cuentas de su utilización en la Cuenta Pública.
- Subvenciones. Utilizadas para apoyar aquellos proyectos que aunque poseen una alta rentabilidad social tienen muy baja o nula rentabilidad económica, por ejemplo, para proyectos de infraestructura cuyo flujo de efectivo, durante el plazo de una concesión, no es suficiente para cubrir la deuda ni la recuperación del capital; en esos casos, los integrantes del comité técnico autorizan el otorgamiento de recursos a fondo perdido por un porcentaje que no podrá ser mayor del 50.0%, a fin de hacer viable un proyecto y que sea financieramente rentable, para provocar el interés del sector privado en participar en proyectos, tales como:
 - Agua, en los que la tarifa es muy baja, desalinizadoras, potabilizadoras, acueductos, entre otros.
 - Transporte urbano.
 - Residuos sólidos.
 - Carreteras, cuyo tráfico no es suficiente para la recuperación de capital, asignando los proyectos a aquellos particulares que pidan el menor subsidio.

b) Apoyos recuperables

Entre los apoyos que autorizan los integrantes del contrato del fideicomiso 1936 y que se consideran como recuperables, se encuentran los siguientes:

- Financiamiento a los gobiernos estatales y municipales para la realización de estudios y contratación de asesorías.
- Garantías para financiar las inversiones en los proyectos de infraestructura.
- Aportaciones de capital a empresas beneficiarias, fideicomisos, fondos de inversión, sociedades y asociaciones.
- Créditos subordinados y/o convertibles a acciones que para cualquier institución de crédito en México no le están permitidos, pero que, por la naturaleza y características del contrato del fideicomiso 1936, sí se pueden ofrecer en un esquema de cuasicapital que facilita el cubrir los requerimientos de capital exigidos por la banca para financiar un proyecto de infraestructura, en el que el sector privado aporta un 20.0% y el otro 20.0% se aporta con recursos del patrimonio del fideicomiso, como capital subordinado.

La derrama de recursos provenientes del patrimonio del contrato del fideicomiso 1936 autorizada por los integrantes de su comité técnico, se describe mediante los programas siguientes:

1. PROMAGUA

Este programa apoya al abastecimiento, saneamiento y mejora integral de gestión, en proyectos como acueductos, plantas desalinizadoras, plantas de tratamiento de aguas, mejora integral de gestión.

El fideicomiso 1936 no participa en ningún proyecto, hasta en tanto no participe el sector privado. Se requieren cubrir tres requisitos para que un proyecto sea considerado viable para recibir recursos de ese instrumento jurídico: 1) que sea una acción público privada, 2) que se realice un proceso de licitación y 3) que tenga una fuente de pago propia, parcial o total.

2. PRORESOL

Considera los proyectos para residuos sólidos, en los que se incluye desde el barrido, la recolección, la separación, hasta el relleno, incluso la utilización del biogás para la generación de energía.

En este programa, el sector privado instala una serie de plantas para generar energía y compromete a los gobiernos locales para la compra de esa energía a una tarifa definida.

3. PROTRAM

Considera el transporte masivo, donde básicamente son tres tipos de proyectos, los BRT's (Autobuses de Tránsito Rápido por sus siglas en inglés Bus Rapid Transit), los trenes ligeros y suburbanos.

FONADIN financia a fondo perdido el 50.0% del costo de los estudios para la realización del proyecto y el otro 50.0% lo financia el Estado beneficiado.

Las reglas que ha establecido el FONADIN obligan en casos como los BRTs a que la entidad ponga la mitad de la inversión en infraestructura.

En general, el 30.0% del proyecto se financia con apoyo a fondo perdido del FONADIN, 36.0% con los gobiernos estatales y el 34.0% restante con inversión privada.

El Banco Mundial otorga financiamiento a tasa preferencial cuando los camiones son híbridos, en beneficio del Estado.

La cartera total del programa a octubre de 2012 sumaba 40 proyectos en 27 ciudades, 12 de ellos están en ejecución, 20 en preparación y 8 en identificación.

Además de BTRs, el PROTRAM desarrolla los proyectos del Suburbano 2 y 3, éste último está prácticamente listo.

4. Carreteros

Se canalizan recursos del fideicomiso 1936 para proyectos de construcción y modernización carreteros en sus diversas etapas, con apoyos recuperables y a fondo perdido.

Para el otorgamiento de subvenciones, se consideran los estudios de tráfico con el monto de inversión, el tamaño del proyecto, a partir del análisis del flujo esperado de un proyecto con base en la tarifa y el crecimiento, entre otros. Se verifica si el proyecto va a generar suficiente flujo para pagar el servicio de la deuda y recuperar capital. De no ser así, se determina el Valor Técnico de Referencia (VTR), con el que se establece el monto del subsidio que se requiere para que el proyecto del que se trate sea rentable y se logre la tasa interna de retorno que busca el inversionista (ejemplos: Paquete Michoacán, Paquete Pacífico Sur, Oaxaca-Puerto Escondido, Salamanca-León y el túnel de Acapulco); en su mayoría, esos proyectos requirieron recursos a fondo perdido y, en algunos de ellos, la variable de asignación fue la que pidió menos subsidio.

Han existido casos de proyectos (carretera Oaxaca-Puerto Escondido), a los cuales, además de autorizarles una subvención, se les otorgaron créditos subordinados a fin de hacerlos atractivos a los inversionistas. Cuando ha sido el caso, dichos apoyos, incluso, se acompañan con el otorgamiento de garantías soportadas en el propio patrimonio del contrato del fideicomiso 1936.

5. Participación en fondos de capital privado que promueven proyectos de infraestructura

Se participa hasta en un 20.0% en el patrimonio de diversos fondos privados que, a su vez, promueven la participación en licitaciones de otros inversionistas privados en proyectos de infraestructura.

6. Garantías

Se otorgan garantías para inducir la participación de la banca comercial para financiar proyectos.

Este tipo de apoyos que se autorizan están soportados en el patrimonio del contrato del fideicomiso 1936 y se trata de garantías bancarias en las que se comparte el riesgo con la banca comercial bajo criterios y requisitos bancarios, no obstante que este instrumento jurídico no es considerado entidad financiera.

Además, se ha autorizado el otorgamiento de garantías para algunas bursatilizaciones y para poder mejorar la calificación de la deuda de los proyectos de infraestructura.

3. Ingresos y Egresos del contrato del fideicomiso 1936 del periodo 2008 a 2012. Los recursos que ingresaron al contrato del fideicomiso 1936 “Fondo Nacional de Infraestructura” en el periodo 2008 a 2012 ascendieron a 189,240,019.0 miles de pesos, según se describe en el cuadro siguiente:

INGRESOS DEL CONTRATO DEL FIDEICOMISO 1936

DEL PERIODO 2008 A 2012

(Miles de pesos)

Concepto	Importe	%
Peaje	99,786,695.2	52.7
Traspaso de recursos FINFRA ^{1/}	47,630,374.1	25.2
Rendimientos	15,972,380.4	8.4
Préstamo bancario	10,100,000.0	5.3
Indemnizaciones ^{2/}	8,254,522.9	4.4
Otros	<u>7,496,046.4</u>	<u>4.0</u>
Total	189,240,019.0	100.0

FUENTE:Elaborado por la ASF, a partir de los estados financieros del fideicomiso 1936 de 2007 a 2012 e información proporcionada por BANOBRAS.

^{1/} Cifra determinada de acuerdo con las actas de entrega-recepción de la transmisión de fines, patrimonio y programas del contrato del fideicomiso 1902 FINFRA al contrato del fideicomiso 1936 FONADIN.

^{2/} Este importe incluye 3,202,422.9 miles de pesos de la compensación que recibió el contrato del fideicomiso 1936 por la terminación anticipada en 2009 de la concesión del tramo carretero Mazatlán-Culiacán.

Ingresos:

Sus principales ingresos fueron los siguientes:

- Cobro de peajes por 99,786,695.2 miles de pesos, correspondientes a las autopistas y puentes federales considerados en su título de concesión.

En 2011, el Gobierno Federal, por conducto de la SCT, y BANOBRAS, como fideicomitente y fiduciario del contrato del fideicomiso 1936, celebraron un convenio de cancelación anticipada de los tramos carreteros y puentes que habían sido concesionados a ese instrumento jurídico, concediéndole otro título de concesión también sobre autopistas y puentes federales, incorporándole algunas autopistas nuevas como la Durango-Mazatlán que se encontraba en construcción.

- Los recursos provenientes del contrato del fideicomiso 1902 por 47,630,374.1 miles de pesos, cuya titularidad le fue transmitida en octubre de 2008.
- Disposición de una línea de crédito que le fue otorgada por BANOBRAS por 10,100,000.0 miles de pesos.

- Indemnizaciones por la cancelación anticipada de concesiones por 8,254,522.9 miles de pesos.

Como se señala en la auditoría núm. 4 “Obligaciones de Pago a Cargo del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura” del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, este pago, si bien se funda en una disposición de ley, forma parte de una estrategia del Ejecutivo Federal denominada “aprovechamiento de activos” y de su comportamiento se desprende que tiene como finalidad concentrar en el contrato del fideicomiso 1936, la mayoría de los recursos en efectivo que llegue a recibir el Gobierno Federal por el otorgamiento de nuevas concesiones que anteriormente tenía asignadas dicho fideicomiso, reconociéndole a ese instrumento jurídico el derecho a recibir el pago de una indemnización por la cancelación anticipada de cualquier concesión de la que sea titular, como si se tratara de una figura con fines de lucro o de incremento de su patrimonio.

En el periodo 2008-2012 el Gobierno Federal, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, pagó 8,254,522.9 miles de pesos por indemnizaciones al contrato del fideicomiso 1936 por la cancelación anticipada de concesiones carreteras, recursos que previamente recibió por el otorgamiento de concesiones similares a inversionistas particulares y que constituyeron, en su momento, ingresos excedentes.

- Intereses y rendimientos por inversiones por 15,972,380.4 miles de pesos en el periodo 2008-2012.
- Otros. Este grupo, con ingresos por 7,496,046.4 miles de pesos, está integrado principalmente por los conceptos siguientes: “Seguros y daños y otros” y “Recuperación de créditos e inversiones” por 3,032,880.0 y 3,322,012.5 miles de pesos, respectivamente.

Egresos:

EGRESOS DEL CONTRATO DEL FIDEICOMISO 1936
DEL PERIODO 2008 A 2012
(Miles de pesos)

Concepto	Importe	%
Mantenimiento	36,543,911.0	17.8
Intereses deuda	40,819,535.3	19.8
Principal de deuda	<u>11,426,196.7</u>	<u>5.6</u>
Relacionados con su objeto original	88,789,643.0	43.2
Apoyos a fondo perdido	41,028,577.7	19.9
Apoyos recuperables	12,489,804.7	6.1
Inversiones	48,201,457.0	23.4
Construcción	7,862,459.0	3.8
Gastos de administración ^{1/}	<u>7,382,372.7</u>	<u>3.6</u>
Total	205,754,314.1	100.0

FUENTE:Elaborado por la ASF, a partir de los estados financieros del fideicomiso 1936 de 2007 a 2012 e información proporcionada por BANOBRAS.

^{1/} Para efectos de esta integración se consideraron 3,483,188.0 miles de pesos del costo por resarcimiento por reversión de derechos fideicomisarios, así como honorarios y comisiones.

NOTA: No se incluyen 4,572,728.8 y 26,749,136.0 miles de pesos, que en los estados financieros del fideicomiso se consideran como aplicaciones patrimoniales por "subvención" y egresos por "amortizaciones y depreciaciones", debido a que éstas no generaron flujos de efectivo.

Los egresos ascendieron a 205,754,314.1 miles de pesos y sus principales aplicaciones fueron las siguientes:

- Pagos del concepto de mantenimiento y conservación de las autopistas y puentes, cuyos derechos de explotación, conservación y mantenimiento que le fueron concesionados por 36,543,911.0 miles de pesos.
- Pagos de los intereses de la deuda emitida y subrogada derivada de la indemnización cubierta a los ex concesionarios, así como de otras encomiendas dadas al contrato del fideicomiso 1936 por 40,819,535.3 miles de pesos.
- Pagos del principal de la deuda emitida y subrogada derivada de la indemnización cubierta a los ex concesionarios, así como de otras necesidades del fideicomiso 1936, por 11,426,196.7 miles de pesos.
- Apoyos a fondo perdido por 41,028,577.7 miles de pesos, conforme a lo siguiente:

RECURSOS OTORGADOS POR EL CONTRATO DEL FIDEICOMISO 1936

A FONDO PERDIDO DE 2008 A 2012

(Miles de pesos)

Año	Importe	%
2008	1,486,738.1	3.6
2009	6,628,129.8	16.2
2010	12,442,867.4	30.3
2011	11,177,072.1	27.2
2012	<u>9,293,770.3</u>	<u>22.7</u>
Total	41,028,577.7	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, a partir de los estados financieros del fideicomiso 1936 e integración de apoyos no recuperables de 2008 a 2012 proporcionada por BANOBRAS.

- Apoyos recuperables por 12,489,804.7 miles de pesos, de los cuales el 57.6% se destinó a créditos subordinados, el 26.7% se invirtió en capital de riesgo en fideicomisos, fondos de inversión y sociedades para la realización de proyectos de infraestructura y el 15.7% a un crédito simple.
- Inversiones por 48,201,457.0 miles de pesos. En este rubro se incluyen los conceptos "Otros derechos (fondos de inversión)" y "Otras inversiones (capital de riesgo)" por 4,248,014.0 y 3,953,443.0 miles de pesos, respectivamente, los cuales, en algunos casos, son considerados por el fiduciario como parte de los apoyos otorgados como recuperables.

Asimismo, se incluye una inversión en valores de largo plazo, registrada en 2011 como salidas de recursos del contrato del fideicomiso 1936 FONADIN, la cual correspondió a un "préstamo" efectuado al Gobierno Federal por 8,826,579.1 miles de unidades de Inversión (UDIS), equivalentes a 40,000,000.0 miles de pesos, documentado con tres instrumentos de deuda pública emitidos por el Gobierno Federal, con vencimiento a 21, 22 y 23 años. Dicha operación significó una entrada de recursos en la Ley de Ingresos de la Federación y sirvió para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Al cierre de 2011, el valor de esos instrumentos, por la variación de las UDIS, ascendió, como se mencionó, a 41,408,271.9 miles de pesos, y los intereses a 1,460,450.7 miles de pesos, como se muestra a continuación:

FINANCIAMIENTO OTORGADO AL GOBIERNO FEDERAL
POR EL CONTRATO DEL FIDEICOMISO 1936

Pagarés (Miles de UDIS)	Tasa de interés	Fecha de vencimiento	Valor de la UDI al 31 de diciembre de 2011	Monto (Miles de pesos)	Rendimientos ^{1/} (Miles de pesos)
1,662,679.1	0.03489689	15/01/2031	4.691316	7,800,153.2	265,166.5
2,150,000.0	0.03605529	24/11/2032	4.691316	10,086,329.4	354,451.0
<u>5,013,900.0</u>	0.03667629	3/11/2033	4.691316	<u>23,521,789.3</u>	<u>840,833.2</u>
8,826,579.1				41,408,271.9	1,460,450.7

FUENTE: Elaborado por la ASF, a partir de los Información obtenida de los estados financieros del fideicomiso 1936 FONADIN.

Lo anterior hace evidente que además de haber sido utilizado el contrato del fideicomiso 1936, en su momento para atender una obligación a cargo del Gobierno Federal, como lo era el pago de las indemnizaciones por el rescate de 23 concesiones carreteras en 1997, también se le dieron otras encomiendas, como fue en 2011 la de financiar a largo plazo el Presupuesto de Egresos de la Federación, con lo que, a futuro, se presentará el problema de que cuando el fideicomiso 1936 requiera parte o la totalidad de esos recursos para la atención de su objeto, obligará a una amortización anticipada de deuda por parte del Gobierno Federal con cargo al propio Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio de que se trate, o bien, se dé el caso en que el fideicomiso tenga que endeudarse para atender necesidades de liquidez, como fue en 2012.

- Gastos en construcción por 7,862,459.0 miles de pesos, los cuales se describen con mayor detalle en el Resultado núm. 4 de este informe de auditoría, debido a que la mayor parte de los mismos se ejercieron en 2012.
- De 2008 a 2012, el contrato del fideicomiso 1936 registró 7,382,372.7 miles de pesos de gastos totales de administración. En esta integración se incluyen 3,483,188.0 miles de pesos del costo por resarcimiento por reversión de derechos fideicomisarios y 802,840.5 miles de pesos de otros gastos relacionados a la administración.

4. Ingresos y Egresos de 2012 del contrato del fideicomiso 1936. La entidad fiscalizada informó que al inicio de 2012, el contrato del fideicomiso 1936 tuvo una disponibilidad inicial por 48,176,456.6 miles de pesos, sus ingresos fueron por 36,860,134.0 miles de pesos y sus egresos por 40,156,625.5 miles de pesos, como se muestra a continuación:

INGRESOS DEL CONTRATO DEL FIDEICOMISO 1936 DE 2012

(Miles de pesos)

Concepto	Importe	%
Peaje	21,481,880.2	58.3
Rendimientos	3,687,385.4	10.0
Préstamo bancario	10,100,000.0	27.4
Indemnizaciones	752,100.0	2.0
Otros	<u>838,768.4</u>	<u>2.3</u>
Total	36,860,134.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, a partir de los estados financieros del fideicomiso 1936 de 2007 a 2012 e información proporcionada por BANOBRAS.

Ingresos:

Sus principales ingresos fueron los siguientes:

- Cobro de peajes por 21,481,880.2 miles de pesos, correspondientes a las autopistas y puentes federales considerados en su título de concesión.
- Intereses y rendimientos por inversiones por 3,687,385.4 miles de pesos, provenientes de la inversión de la liquidez del patrimonio del fideicomiso, del financiamiento a largo plazo otorgado al Gobierno Federal en 2011, de créditos concedidos y de algunas otras inversiones de capital que se tienen, principalmente, en fondos de inversión.
- Disposición de una línea de crédito que le fue otorgada por BANOBRAS por 10,100,000.0 miles de pesos.
- Cobro de indemnizaciones por cancelación anticipada de concesiones. El contrato del fideicomiso 1936 recibió, por parte del Gobierno Federal, 752,100.0 miles de pesos por la cancelación anticipada de las concesiones de los tramos carreteros del denominado Paquete Michoacán (tramos Pátzcuaro-Uruapan, Uruapan-Nueva-Italia, y Nueva Italia-Lázaro Cárdenas, así como los libramientos de Morelia y Uruapan), el cual fue concesionado a un particular, a quien, simultáneamente, los integrantes del comité técnico le autorizaron el otorgamiento de un crédito subordinado por 2,100,000.0 miles de pesos.
- Cabe señalar que derivado de la forma en que el fiduciario registra contablemente y le asigna un valor a los derechos que provienen de las concesiones otorgadas al contrato del fideicomiso 1936, en cada cancelación anticipada y pago de la indemnización correspondiente, se registra virtualmente el otorgamiento de una subvención a favor de la SCT por el diferencial entre el valor que, a juicio de los integrantes del comité técnico, tendría la nueva concesión otorgada y el pago en efectivo recibido, situación que sólo se refleja en la contabilidad de ese instrumento jurídico sin ningún efecto en los ingresos del Gobierno Federal.
- Otros por 838,768.4 miles de pesos.

Egresos:

EGRESOS DEL CONTRATO DEL FIDEICOMISO 1936 DE 2012

(Miles de pesos)

Concepto	Importe	%
Mantenimiento	9,949,518.7	24.8
Intereses deuda original	6,807,108.6	17.0
Principal de deuda	<u>1,804,136.3</u>	<u>4.5</u>
Relacionados con las indemnizaciones	18,560,763.6	46.3
Apoyos a fondo perdido	9,293,770.3	23.1
Apoyos recuperables	3,258,566.4	8.1
Inversiones	485,255.5	1.2
Construcción	7,121,224.1	17.7
Gastos de administración	<u>1,437,045.6</u>	<u>3.6</u>
Total	40,156,625.5	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, a partir de los estados financieros del fideicomiso 1936 de 2007 a 2012 e información proporcionada por BANOBRAS.

Los principales egresos del fideicomiso 1936 fueron los siguientes:

- Pagos por concepto de mantenimiento, operación y conservación de las autopistas y puentes que forman parte del título de concesión que le fue otorgado por la SCT por 9,949,518.7 miles de pesos.
- Intereses de la deuda emitida y subrogada derivada de la indemnización cubierta a los ex concesionarios, así como de otras necesidades del fideicomiso por 6,807,108.6 miles de pesos.
- Pagos del principal de la deuda emitida y subrogada derivada de la indemnización cubierta a los ex concesionarios, así como de otras necesidades del fideicomiso por 1,804,136.3 miles de pesos.
- Apoyos a fondo perdido por 9,293,770.3 miles de pesos, de los cuales 2,276,206.4 miles de pesos correspondieron a subsidios para estudios y para proyectos específicos.

Es importante destacar que, en 2012, el comité técnico autorizó 32,004,463.1 miles de pesos para proyectos, estudios y asesorías, de los cuales, como ya se mencionó, se ejercieron 9,293,770.3 miles de pesos, con la integración siguiente:

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJERCIDOS A FONDO PERDIDO EN 2012

(Miles de pesos)

Tipo de obra	Proyecto	Autorización del comité técnico	Ejercido
Autopista	Durango Mazatlán	8,000,000.0	172,059.1
	Nuevo Necaxa Tihuatlán	4,529,696.0	1,575,359.4
	Perote-Xalapa y Libramiento de Xalapa	663,100.0	663,100.0
Carretera	Tapachula-Talismán con Ramal a Ciudad Hidalgo	90,000.0	13,720.7
	Salamanca-León (Subvención)	1,055,864.9	1,051,002.4
	Oaxaca – Puerto Escondido, Tramo Barranca Larga-Ventanilla (Subvención)	1,230,088.3	1,212,849.8
Corredor, BRT	Chachapa-Tlaxcalancingo, Puebla	394,150.0	394,150.0
	Acapulco Centro – Cd. Renacimiento, Gro.	402,330.3	221,162.5
	Chihuahua Corredor Norte-Sur	227,900.0	144,024.5
	Línea Express-1 de Mexicali	152,683.1	99,898.6
Corredor	Monterrey Lincoln-Ruiz Cortines	650,930.2	331,071.4
	Chimalhuacán- Nezahualcóyotl-Pantitlán, Estado de México	272,018.1	73,812.9
Ferrocarril	Sistema 1 ZMVM (Buenavista-Cuautitlán)	356,410.0	121,935.3
Libramiento	Ciudad Valles-Tamuín (Gastos de obras ejecutadas)	97,500.0	89,659.0
	Villahermosa (Gastos de obras ejecutadas)	13,100.0	11,966.4
	Norte de la Z. M. Cd. Mex. (Arco Norte-Obra Pública)	841,397.8	9,660.9
	Sur de Reynosa (Gastos de obras ejecutadas)	20,000.0	2,116.6
	Norte de la Z. M. Cd. Mex. (Arco Norte-Ajuste de costos)	220,482.2	67,007.2
Libramiento ferroviario	Puente Internacional Brownsville/Matamoros	804,750.0	585,727.1
Puente	Internacional Matamoros III, "Los Tomates" (Ampliación y modernización del acceso)	532,800.0	117,280.1
	Internacional Reynosa-McAllen "Anzaldúas" (Fondo contingente)	60,000.0	60,000.0
Subtotal obra		20,615,200.9	7,017,563.9
Estudios y asesorías sobre liberación derecho de vía		2,910,950.9	442,571.9
Otros proyectos		8,478,311.3	1,833,634.5
Subtotal estudios y asesorías y liberación derecho de vía		11,389,262.2	2,276,206.4
Total recursos ejercidos a fondo perdido		32,004,463.1	9,293,770.3

FUENTE: Elaborado por la ASF, a partir de la base de datos con la integración de apoyos no recuperables ejercidos en 2012 proporcionados por BANOBRAS.

De los recursos ejercidos en 2012 a fondo perdido por 9,293,770.3 miles de pesos, el 75.5%, equivalente a 7,017,563.9 miles de pesos, se destinó a proyectos para la construcción de obra, principalmente, en carreteras, corredores, ferrocarril suburbano, libramientos carreteros y uno ferroviario, y puentes.

Como parte de la revisión de este tipo de operaciones, se verificó que el apoyo a fondo perdido por 1,212,849.8 miles de pesos otorgado al concesionario del proyecto tramo carretero Barranca Larga-Ventanilla de la autopista Oaxaca-Puerto Escondido, en el estado de Oaxaca, se autorizó, erogó y registró conforme a la normativa emitida por los integrantes del propio comité técnico del contrato del fideicomiso 1936. Adicionalmente, le fue autorizado al concesionario un crédito subordinado por 1,200,000.0 miles de pesos.

- Destacó el hecho de que el nuevo título de concesión otorgado al fideicomiso 1936 comprendiera no sólo la explotación, mantenimiento y conservación de los tramos carreteros concesionados, sino también la de construir.

Al respecto, conviene recordar que en la auditoría 471 “Fideicomiso Durango-Mazatlán (FIDUMA)” correspondiente al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF había observado que la obra de la Autopista Durango-Mazatlán, a partir de 2007, se había venido construyendo por la SCT, única dependencia del Gobierno Federal facultada para ello, con recursos que se retiraban del patrimonio de los fideicomisos no paraestatales FIDUMA y FONADIN y, sin registrarse en la Ley de Ingresos ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se erogaban por la SCT en la construcción de esa obra como un presupuesto paralelo, sin rendirse cuentas de ello en la Cuenta Pública, sobre la cual, se había pasado de un costo estimado de la obra de los tramos por concluir o por iniciar su construcción en 2007, sin incluir los gastos por servicios relacionados, por 9,588,680.0 miles de pesos, cifra que contrastaba con el dato dado a conocer por el Gobierno Federal en enero de 2012 mediante comunicados de prensa, en los que se informó que la inversión en el proceso de construcción de la autopista (tramos carreteros y Puente “El Baluarte”), a 2011, ya superaba los 20,000,000.0 miles de pesos, lo que representaba un incremento en su costo del 108.6%.

De esa forma, al cierre de 2012, el título de concesión con que contaba el fideicomiso 1936 consideraba ocho tramos carreteros en construcción, por los que erogó 7,121,224.1 miles de pesos, con el apoyo de la SCT, con lo cual, de nueva cuenta, el gasto realizado en ese tipo de obra públicas sobre bienes propiedad y sujetos al dominio público de la Nación no fue autorizado por la Cámara de Diputados, tampoco se registró en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni se reflejó en la Cuenta Pública.

De los recursos erogados por 7,121,224.1 miles de pesos, el 76.8%, equivalente a 6,041,954.0 miles de pesos, se ejerció en el proceso de construcción de la autopista Durango-Mazatlán.

- Apoyos recuperables por 3,258,566.4 miles de pesos, de los cuales el 88.0% correspondió a créditos subordinados y el 12.0% a capital de riesgo.
- Egresos relacionados a la administración del fideicomiso por 1,437,045.6 miles de pesos y comprenden principalmente pagos para proveedores y acreedores, primas de seguros, IVA por pagar, entre otros.

- Inversiones por 485,255.5 miles de pesos.

Disponibilidad inicial y final de 2012

En el flujo de efectivo reportado por el fiduciario, se mostró una disponibilidad inicial del contrato del fideicomiso 1936 por 48,176,456.6 miles de pesos y una final por 44,879,965.2 miles de pesos, en las cuales se está considerado, como parte de sus disponibilidades, el financiamiento a largo plazo que le otorgó a la SHCP en 2011 por 8,826,579.1 miles de UDIS, equivalentes a 40,000,000.0 miles de pesos, respecto del cual, en caso de que dicho fideicomiso tenga la necesidad de requerir de alguna cantidad del citado monto, obligaría a la SHCP a promover una adecuación presupuestaria para efectuar una amortización anticipada de esa deuda, con lo que se tendrían que utilizar recursos autorizados para otras prioridades dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En relación con la problemática de liquidez que se muestra en el contrato del fideicomiso 1936, se destaca el hecho de que, por ejemplo, en 2012, para atender sus compromisos, principalmente de otorgamiento de apoyos a fondo perdido por 9,293,770.3 miles de pesos, o los correspondientes a la construcción de tramos carreteros comprendidos en su título de concesión, dispuso de una línea de crédito contratada con BANOBRAS por 10,100,000.0 miles de pesos, no obstante de mostrar en sus estados financieros un nivel de disponibilidades de 44,722,769.0 miles de pesos, al cierre de 2012.

Cabe señalar que en dichas disponibilidades se está considerando el financiamiento otorgado al Gobierno Federal en 2011 por 8,826,579.1 miles de UDIS, equivalentes a 40,000,000.0 miles de pesos, el cual no debe ser considerado como parte de sus disponibilidades, por lo tanto, al cierre de 2012, su liquidez es únicamente por 229,534.0 miles de pesos.

5. Gastos de administración del contrato del fideicomiso 1936. En 2012, el contrato del fideicomiso 1936 registró 1,437,045.6 miles de pesos de gastos de administración integrados de la forma siguiente:

INTEGRACIÓN DE LOS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN
DEL CONTRATO DEL FIDEICOMISO 1936 DE 2012
(Miles de pesos)

Concepto	Monto
Proveedores y acreedores	708,296.3
Honorarios	245,690.0
Primas de seguros	157,932.2
Pago de anticipos	119,443.1
IVA por pagar neto	106,302.3
Comisiones	67,571.0
Otros gastos de administración	27,872.4
Pérdida o ganancia por valorización de divisas	2,638.4
Deudores diversos	1,299.9
Total	1,437,045.6

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por BANOBRAS.

Los principales gastos fueron los siguientes:

- Proveedores y acreedores por 708,296.3 miles de pesos, los cuales incluyeron pagos efectuados por conceptos comprendidos en la construcción de la autopista Durango-Mazatlán, para dos empresas constructoras por 139,686.8 y 454,359.7 miles de pesos, respectivamente, lo que hace evidente que también el contrato del fideicomiso 1936 realiza directamente gasto para la construcción de tramos carreteros, a partir de convenios celebrados con la SCT.

Este importe es adicional a los 6,041,954.0 miles de pesos reportados como ejercidos para la construcción de la autopista Durango-Mazatlán y a los 172,059.1 miles de pesos otorgados por el FONADIN como apoyos a fondo perdido para la construcción de dicha carretera.

- Honorarios por 245,690.0 miles de pesos, los cuales incluyen los pagos al fiduciario y a despachos externos de auditoría.
- Primas de seguros por 157,932.2 miles de pesos.
- En menor medida se incluyen gastos por anticipos, IVA por pagar, comisiones, deudores diversos, entre otros.

Cabe señalar que en el importe total de gastos de administración no se incluyen los egresos por las adquisiciones de "Activo fijo".

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, BANOBRAS, como fideicomitente y fiduciaria del contrato del fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, durante 2012, cumplió con lo dispuesto en su contrato de fideicomiso, en sus reglas de operación, con las disposiciones normativas aplicables a los fideicomisos públicos no paraestatales y con las autorizaciones que, en determinados casos, aprobaron los integrantes de su comité técnico como excepciones a sus reglas de operación.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el otorgamiento de apoyos no recuperables estuvo alineado al objeto de creación del contrato del fideicomiso 1936 y a las responsabilidades que le fueron asignadas.
2. Verificar que los recursos erogados como apoyos no recuperables fueron autorizados.
3. Constatar que los apoyos no recuperables se destinaron a proyectos con alta rentabilidad social, independientemente de que tuvieran baja o nula rentabilidad económica.

4. Verificar que los ingresos del contrato del fideicomiso 1936, de acuerdo con su naturaleza, fueron sustentables para financiar los apoyos no recuperables otorgados.
5. Verificar que los gastos de administración fueron congruentes con la naturaleza del contrato del fideicomiso 1936 y estuvieron autorizados.
6. Verificar que los egresos por apoyos no recuperables y los gastos de administración se contabilizaron y reflejaron en la Cuenta Pública.

Áreas Revisadas

La Dirección Fiduciaria perteneciente al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), y las direcciones generales Adjunta de Desarrollo Carretero y de Carreteras de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

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.