

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Esquema de Financiamiento para Infraestructura y Seguridad en Entidades Federativas**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06100-02-0034

GB-055

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 financiamientos y verificar que las operaciones se autorizaron, efectuaron, registraron y se reportaron, de conformidad con la normativa.

Alcance

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	4,145,583.8	2,585,315.3
Muestra Auditada	4,145,583.8	2,585,315.3
Representatividad de la Muestra	100.0%	100.0%

Los 4,145,583.8 miles de pesos del universo seleccionado correspondieron a la suma de la aportación de recursos presupuestales por 4,000,000.0 miles de pesos que llevó a cabo el Gobierno Federal al fideicomiso Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad más los rendimientos financieros por 103,832.8 miles de pesos relativos a la inversión de sus disponibilidades, así como a 41,751.0 miles de pesos de intereses capitalizados provenientes del financiamiento otorgado al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), a 20 años, documentado con pagarés denominados Bonos Cupón Cero; dichos ingresos se revisaron al 100.0%.

Adicionalmente, se revisó el 100.0% de los egresos por 2,585,315.3 miles de pesos, de los cuales, 2,581,835.3 miles de pesos correspondieron al financiamiento otorgado al BANOBRAS, y 3,480.0 miles de pesos al pago de honorarios fiduciarios, incluido el Impuesto al Valor Agregado.

Ambos conceptos fueron reportados en la "Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2012", documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Resultados**1. Establecimiento de un Esquema de Financiamiento (esquema de financiamiento) a las entidades federativas para apoyar acciones de infraestructura y seguridad pública****1. Autorización de la Cámara de Diputados del esquema de financiamiento**

Durante el proceso de revisión y aprobación del Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, la Cámara de Diputados determinó incorporar el artículo vigésimo sexto transitorio para autorizar una asignación de recursos fiscales por 4,000,000.0 miles de pesos (conforme al anexo 12 de ese mismo ordenamiento), destinada a soportar un esquema de financiamiento que, posteriormente, se ofrecería a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, con objeto de apoyar operaciones asociadas con infraestructura y seguridad pública.

Como parte de ese esquema de financiamiento, en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 se dispuso que, por conducto del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), se podrían conceder a las entidades federativas interesadas, créditos cuya suma no rebasara los 8,000,000.0 miles de pesos para infraestructura, equipamiento, desarrollo agropecuario, forestal, acuícola y pesquero, monto que se distribuiría como se muestra a continuación:

ASIGNACIÓN DE POSIBLES CRÉDITOS A OTORGAR POR ENTIDAD FEDERATIVA

(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Importe
Aguascalientes	88,000.0
Baja California	225,600.0
Baja California Sur	53,600.0
Campeche	69,600.0
Coahuila	188,000.0
Colima	53,600.0
Chiapas	352,000.0
Chihuahua	228,800.0
Distrito Federal	921,600.0
Durango	105,600.0
Guanajuato	332,000.0
Guerrero	194,400.0
Hidalgo	152,000.0
Jalisco	520,000.0
México	1,083,200.0
Michoacán	245,600.0
Morelos	117,600.0
Nayarit	77,600.0
Nuevo León	365,600.0
Oaxaca	210,400.0
Puebla	341,600.0
Querétaro	132,000.0
Quintana Roo	93,600.0
San Luis Potosí	160,800.0
Sinaloa	193,600.0
Sonora	195,200.0
Tabasco	269,600.0
Tamaulipas	218,400.0
Tlaxcala	80,000.0
Veracruz	503,200.0
Yucatán	128,800.0
Zacatecas	98,400.0
Total	8,000,000.0

FUENTE: Anexo 8A del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

Conforme a lo anterior, el resto de los recursos obtenidos de dicho esquema de financiamiento se podría destinar para apoyar operaciones asociadas con infraestructura en materia de seguridad pública.

Asimismo, en dicho decreto se dispuso que en caso de que al 30 de junio de 2012 existiesen recursos para otorgamiento de créditos que no hubiesen sido solicitados o que la entidad federativa que formuló su solicitud, por cualquier motivo, no hubiera formalizado el apoyo o no hubiese cumplido con los requisitos establecidos en el esquema, dichos recursos se podrían distribuir en la misma proporción, entre las entidades federativas que hubieran decidido participar, a partir del 1 de julio de 2012.

2. *Modificación del esquema de financiamiento por parte del Ejecutivo Federal*

En marzo de 2012, el Ejecutivo Federal dispuso que el total de financiamientos que el BANOBRAS podría canalizar a las entidades federativas consideraría también el apoyo a proyectos en materia de justicia.

3. *Constitución y regulación del fideicomiso a partir del cual se operaría parte del esquema de financiamiento*

El 2 de enero de 2012, el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, celebró con el BANOBRAS, como fiduciario, el Contrato de Fideicomiso 2198, denominado "Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad" (Fideicomiso), fideicomiso de administración y pago, de naturaleza jurídica no paraestatal, es decir, no perteneciente a la Administración Pública Federal y, por lo mismo, no sujeta a la legislación ni a los esquemas de transparencia y rendición de cuentas establecidos para esta última.

La responsabilidad de la toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos públicos federales que se aportaron al Fideicomiso correspondió a la SHCP, por conducto de los tres representantes que designó para integrar el Comité Técnico.

El 20 de abril de 2012, la SHCP, con cargo al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, aportó al Fideicomiso los 4,000,000.0 miles de pesos autorizados por la Cámara de Diputados, los cuales se depositaron en una cuenta de inversión en la Tesorería de la Federación a nombre del Fideicomiso, hasta en tanto no fueran utilizados para otorgar financiamientos a largo plazo al BANOBRAS, vinculados con los créditos que esa institución ofrecería a las entidades federativas.

Conforme a las Reglas de Operación autorizadas por el Comité Técnico del Fideicomiso, el esquema de financiamiento estaría sujeto a lo siguiente:

- a) Las entidades federativas podrían destinar los créditos que les otorgara el BANOBRAS para cubrir los siguientes conceptos previstos en su ley orgánica:
 - El costo de nuevas inversiones en infraestructura y equipamiento asociadas con proyectos en ejecución o nuevos proyectos, determinados por las autoridades competentes de cada entidad federativa para los campos de atención siguientes:
 - Infraestructura en general.

- Infraestructura en seguridad pública y justicia.
- Infraestructura, equipamiento, desarrollo agropecuario, forestal, acuícola y pesquero.
 - Pasivos bancarios o bursátiles a su cargo, cuyos objetos fueran o hubiesen sido las inversiones mencionadas en el párrafo anterior.
- b) Los gobiernos de las entidades federativas que estuviesen interesados en participar en el esquema de financiamiento que se les ofreció, deberían contar con la autorización de su Congreso para (i) tramitar y contratar el(los) crédito(s) correspondiente(s), el(los) cual(es) sería(n) registrado(s) como parte de la deuda pública de cada Estado, así como para (ii) comprometer un porcentaje de sus participaciones federales que se destinaría al pago mensual de los intereses de los créditos recibidos.
- c) Para la aprobación de los créditos del BANOBRAS que específicamente se destinarían a infraestructura para seguridad pública y justicia penal, se estableció como requisito previo y adicional, el contar con la opinión favorable de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) o de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), según correspondiese.
- d) La SHCP, por conducto de sus representantes ante el Comité Técnico del Fideicomiso, autorizaría los montos máximos de financiamientos a largo plazo que, en cada operación y en forma simultánea, el Fideicomiso canalizaría al BANOBRAS, a efecto de que éste estuviera en capacidad de conceder créditos a las entidades federativas.

El financiamiento que, en cada operación, otorgara el Gobierno Federal, por conducto del Fideicomiso al BANOBRAS, condicionaría, a su vez, el monto de cada crédito que ese banco de desarrollo decidiera otorgar a una entidad federativa solicitante.

- e) Una vez celebrados los contratos de crédito con el BANOBRAS, las entidades federativas, por un lado, deberían solicitarle, en su carácter de fiduciario, que registrara esos créditos en cuentas de orden, en la contabilidad particular del Fideicomiso y, por otro, inscribir dichos adeudos en el registro único de obligaciones y empréstitos que debe llevar cada entidad federativa, en términos de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, y en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, que lleva la SHCP.
- f) En el caso de los créditos destinados a infraestructura para seguridad pública y justicia penal, los Órganos Internos de Control, o equivalentes, de las entidades federativas, debieron hacer constar que fue celebrado el o los contratos con los terceros que se encargarían de la ejecución del proyecto o proyectos aprobados, así como sus características.
- g) El 13 de julio de 2012 fue la fecha límite para que las entidades federativas manifestaran, mediante cartas de intención, su deseo de obtener créditos bajo este esquema de financiamiento.
- h) A más tardar el 31 de ese mismo mes y año, el BANOBRAS daría a conocer a las entidades federativas el importe de los recursos disponibles para otorgar una segunda ronda de créditos y los montos máximos a los cuales podrían tener acceso.

- i) Las entidades federativas tendrían como fecha límite el 30 de septiembre de 2012 para presentar sus cartas de intención, respecto de los recursos disponibles para la segunda ronda.
 - j) En caso de que, con posterioridad, todavía existieran recursos crediticios disponibles, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario, les informaría a las entidades federativas las cantidades susceptibles de solicitar y daría atención a las cartas de intención en el orden en que le fueran presentadas.
4. *Participación del BANOBRAS en la definición del esquema de financiamiento*

El BANOBRAS, en su carácter de banco de desarrollo, estableció un programa crediticio denominado "Programa de Financiamiento para la Infraestructura y Seguridad en los Estados" (PROFISE), mediante el cual, puso a disposición de las entidades federativas créditos para la realización de obras de infraestructura, incluyendo seguridad pública y justicia.

Conforme a dicho programa, el Gobierno Federal, por conducto del Fideicomiso, otorgaría financiamientos a ese banco de desarrollo a fin de que contara con recursos adicionales a los de su captación normal para otorgar los créditos solicitados por las entidades federativas, los cuales se documentarían mediante pagarés denominados Bonos Cupón Cero que, a su vencimiento, posibilitarían al Gobierno Federal cumplir con el compromiso asumido de otorgar a las entidades federativas, a fondo perdido, el subsidio para liquidar, en un plazo de 20 años, el principal de los créditos que les hubiera otorgado el BANOBRAS en el marco de este esquema de financiamiento.

Por las características de haberse documentado los pagarés (Bonos Cupón Cero) emitidos por el BANOBRAS a un valor descontado y la capitalización de sus intereses, el monto de los financiamientos otorgados por el Fideicomiso se irá incrementando al paso del tiempo, hasta alcanzar el 100.0% del fondeo requerido por ese banco de desarrollo, cifra que coincidirá en el año 20 con la suma de los importes del principal de los créditos que, en su momento, otorgó a las entidades federativas.

En esa fecha, el BANOBRAS deberá liquidar su adeudo con el Fideicomiso y el Gobierno Federal, al retirar dicha cantidad del patrimonio de este último, la deberá registrar como un aprovechamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, y vía el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año efectuar las aportaciones de recursos fiscales a las entidades federativas, a fondo perdido, para que cada una de ellas paguen la suerte principal de los créditos que, en su momento, les otorgó ese banco de desarrollo.

Para que los gobiernos de las entidades federativas pudiesen acceder a los créditos ofrecidos por el BANOBRAS, tendrían que presentarle una carta de intención en la que se desglosara el monto que se destinaría a cada uno de los proyectos por realizar, o bien, los adeudos que se liquidarían.

Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), correspondería al Consejo Directivo del BANOBRAS, al comité o a los funcionarios que el primero designara, la responsabilidad de analizar las solicitudes presentadas por las entidades federativas y, en su caso,

autorizar las mismas, en función de su destino y de los montos determinados bajo el esquema de financiamiento ofrecido por el Gobierno Federal.

Dichas disposiciones establecen que:

- Todas aquellas resoluciones que se tomen dentro del proceso de aprobación de créditos deberán quedar debidamente documentadas en actas o minutas, en las que se indiquen los responsables de las decisiones tomadas, los cuales deberán contar con facultades para el otorgamiento de créditos, de conformidad con el manual de crédito (artículo 18).
- El BANOBRAS debe contar con un método de evaluación para el otorgamiento de este tipo de créditos, en el cual se consideren diversos elementos cuantitativos y cualitativos, como es la solvencia de cada entidad federativa solicitante de crédito (artículo 15).
- Los créditos que se otorguen deben documentarse en los términos y condiciones aprobados por los comités o funcionarios del BANOBRAS facultados (artículo 21, fracción III).

El BANOBRAS determinaría el monto máximo de crédito susceptible de conceder, en cada ocasión, a cada entidad federativa, con base en el método acordado con la SHCP, el cual estaría basado en la distribución de recursos del patrimonio del Fideicomiso que le fueran canalizados como financiamientos a ese banco de desarrollo.

Por los créditos otorgados por el BANOBRAS a las entidades federativas, éstas le pagarían 240 mensualidades de intereses, a una tasa fija nominal que se conformará por una tasa base a determinar por la Dirección de Finanzas del BANOBRAS, considerando el costo alternativo de captar esos recursos en los mercados financieros, más una sobretasa calculada en función de la calificación del nivel de riesgo del crédito o del acreditado.

De conformidad con lo establecido en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito emitidas por la CNBV, el BANOBRAS tendría la responsabilidad de llevar el control y dar seguimiento individual y permanente de cada uno de los créditos otorgados a las entidades federativas (artículos 8, fracción IV, inciso a, y 21, fracción IV), así como de establecer mecanismos que le permitieran verificar el destino de los créditos concedidos (artículo 22).

Al respecto, conforme al PROFISE, las entidades federativas tendrían que presentar, por cada desembolso de recursos, un oficio suscrito por el Titular de su Órgano Interno de Control, o bien, por funcionario facultado, en el cual se haría constar que éstos fueron utilizados conforme al contrato y, al realizar el último desembolso, también tendrían que presentar un oficio suscrito por dicha instancia, en el cual se haría constar que, además de que los recursos se aplicaron conforme al contrato, las acciones financiadas fueron contratadas conforme a la ley aplicable, documento al cual deberán anexar un listado de las obras o adquisiciones realizadas, con la especificación del porcentaje destinado a cada una de ellas.

5. *Utilización del esquema de financiamiento a las entidades federativas*

Se conoció que sólo 16 entidades federativas formalizaron sus créditos en 2012, mediante la suscripción de 18 contratos con el BANOBRAS por 15,522,559.5 miles de pesos, los cuales fueron registrados por el fiduciario en cuentas de orden, y una más hasta el 8 de abril de 2013 con un contrato por 317,268.6 miles de pesos.

De los 18 créditos contratados en 2012, cinco consideraron recursos para financiar infraestructura para seguridad pública y justicia penal y contaron con la opinión favorable de la SEGOB o de la SSP, respectivamente.

Durante 2012, de los 18 contratos formalizados, sólo en 17 de ellos se efectuaron disposiciones por 11,479,213.8 miles de pesos.

Se constató que las entidades federativas que contrataron créditos bajo el esquema de financiamiento ofrecido por el BANOBRAS, previeron aplicarlos en los conceptos autorizados por la Cámara de Diputados y por el Ejecutivo Federal, conforme a lo señalado en las cartas de intención, los contratos, las solicitudes de disposición de recursos y las fichas de admisión y compromiso. En su momento, cumplieron con el pago de las mensualidades de los intereses correspondientes al ejercicio 2012, cuya suma ascendió a 165,736.9 miles de pesos y equivalieron a una tasa de interés promedio del 8.1% anual^{1/}.

Los créditos formalizados mediante contratos fueron autorizados por las instancias competentes del BANOBRAS y se basaron en las evaluaciones realizadas para el efecto, además de que en dichos contratos se establecieron los mismos términos y condiciones aprobados en las actas de las sesiones de los órganos de decisión competentes del BANOBRAS en las que se autorizaron.

Las 16 entidades federativas de referencia obtuvieron la autorización correspondiente por parte de sus Congresos Estatales, tanto para la contratación de los créditos, como para comprometer, en los años siguientes, participaciones federales para el pago de intereses respectivos.

Cada contrato de crédito suscrito contó con los sellos: (i) del registro único de obligaciones y empréstitos que lleva cada entidad federativa, así como (ii) del registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios que lleva la SHCP.

EL BANOBRAS informó y documentó el proceso mediante el cual lleva el control y da seguimiento individual de cada uno de los créditos otorgados a las entidades federativas; sin embargo, no verificó directamente que las entidades federativas aplicaron los recursos de los créditos otorgados para los fines autorizados, debido a que, al celebrar los contratos de crédito respectivos, pactó que esa fuera una responsabilidad exclusiva a cargo de los órganos de control de las propias entidades federativas.

Como resultado de las reuniones de presentación de resultados preliminares y finales, el BANOBRAS señaló que para la verificación de la aplicación de los recursos crediticios

¹ La tasa anual es un promedio de las tasas cobradas a las entidades federativas que en 2012 realizaron desembolsos de los créditos otorgados por el BANOBRAS.

que, en general y no solamente en el marco del PROFISE, otorga a las entidades federativas y municipales:

- Se apoya en los órganos internos de control de esas instancias de gobierno, los que le proporcionan oficios suscritos por los titulares de esos órganos de control o de los funcionarios facultados para ello, en los que certifican que los recursos de los créditos contratados fueron aplicados conforme a lo pactado en el contrato correspondiente, con fundamento en lo que dispone su Manual de Crédito.
- Con el objeto de fortalecer las buenas prácticas de seguimiento al destino de los recursos y hacer más eficiente el proceso de comprobación del destino de los mismos, ese banco de desarrollo ha procedido a revisar sus políticas para el seguimiento del destino de los recursos y para realizar el desembolso en créditos a gobiernos estatales y municipales, en atención a la observación efectuada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) durante el transcurso de la auditoría.
- Derivado de lo anterior, han venido trabajando en la definición de nuevas reglas, políticas y procedimientos para el seguimiento crediticio, que se verán reflejados en el Manual de Crédito de la institución que iniciará vigencia el primer trimestre de 2014.
- Para ello, verificará directamente la documentación que presenten los acreditados para el ejercicio de recursos que, en el caso de obra pública productiva ya terminada o iniciada, deberá demostrar que dicha obra ya ha sido pagada o que se ha devengado gasto para su pago, documentación que deberá ser signada por el funcionario responsable de la ejecución de la obra.

Al respecto, la ASF considera que los trabajos que menciona el BANOBRAS, que se vienen realizando para mejorar esta área de oportunidad, resultan de gran relevancia, sobre todo si se considera que los créditos otorgados a las entidades federativas se cubrirán a partir de un subsidio que en 20 años otorgará el Gobierno Federal a las mismas, sobre el cual deberá rendirse cuentas a la Cámara de Diputados en la Cuenta Pública correspondiente, por lo que es conveniente que dicha institución los implemente, máxime que, en algunos casos, se han utilizado para el pago de pasivos contratados en años anteriores.

Respecto de las disposiciones por 11,479,213.8 miles de pesos, correspondientes a 17 de los 18 contratos formalizados por 16 entidades federativas en 2012, se observó lo siguiente:

- Las entidades presentaron el oficio de su Órgano Interno de Control o funcionario facultado, en el cual se mencionó que los recursos fueron utilizados para los fines solicitados, a excepción de los gobiernos de Puebla y Morelos, ya que solicitaron una prórroga para el efecto, la cual vencerá el 9 de noviembre y el 9 de diciembre de 2013, respectivamente.
- Solamente se dispuso de la totalidad de la línea de crédito en tres casos, respecto de los cuales fue presentado el oficio de certificación correspondiente, en el cual se relacionaron las obras y adquisiciones efectuadas, así como el porcentaje de recursos destinados a cada una de ellas.

- Del total de los 17 créditos contratados por 16 entidades federativas en 2012, en cinco de ellos se dispusieron recursos para infraestructura para seguridad pública y justicia, de las cuales fue confirmado por su instancia de control o su equivalente, que se habían suscrito contratos con los terceros que se encargarían de la ejecución del proyecto o proyectos aprobados y sus características.

Por otra parte, se conoció que diversas entidades federativas, al concluir el ejercicio 2012, no habían dispuesto de la totalidad de las líneas de crédito, de los créditos contratados con el BANOBRAS, ante lo cual, la SHCP tomó la decisión de que, a solicitud de ellas, se les podría autorizar, como una tercera ronda, el disponer en 2013 de la parte aún no ejercida de los créditos que habían contratado el año anterior.

6. *Fondeo proporcionado al BANOBRAS*

Conforme a las actas de las sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso, la SHCP, por conducto de sus representantes en ese comité, autorizó los financiamientos al BANOBRAS que requirió la atención de cada una de las diversas disposiciones de crédito efectuadas por las entidades federativas.

Durante 2012, el BANOBRAS recibió financiamientos del Fideicomiso por 2,581,835.3 miles de pesos, por los cuales emitió 11,479,213,813 pagarés (Bonos Cupón Cero), a un valor descontado, en promedio, del 77.5%, con capitalización mensual de intereses a un plazo de 20 años, recursos que le sirvieron para fondear parte de los desembolsos de créditos que, a su vez, otorgó a diversas entidades federativas por la referida cantidad de 11,479,213.8 miles de pesos.

12-2-06G1C-02-0034-01-001 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., instruya a quien corresponda, a efecto de incorporar en su Manual de Crédito la obligación de verificar directamente la aplicación de los recursos de los créditos otorgados a los gobiernos de las entidades federativas, cuando éstos provengan parcial o totalmente de recursos fiscales.

2. Ingresos en efectivo del fideicomiso denominado “Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad” (Fideicomiso). El Fideicomiso tuvo ingresos en efectivo por 4,103,832.8 miles de pesos, durante 2012, de los cuales:

- 4,000,000.0 miles de pesos correspondieron a la aportación que, con cargo al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, le efectuó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- 103,832.8 miles de pesos se debieron a los rendimientos por la inversión de la liquidez del patrimonio del Fideicomiso, obtenidos como sigue:

RENDIMIENTOS OBTENIDOS POR LA INVERSIÓN DEL PATRIMONIO

(Miles de pesos)

Mes	Importe
Abril	5,475.0
Mayo	15,515.9
Junio	15,039.6
Julio	14,734.9
Agosto	13,713.4
Septiembre	12,627.0
Octubre	11,796.9
Noviembre	8,408.8
Diciembre	6,521.3
Total	103,832.8

FUENTE: Estados de Cuenta y Auxiliares contables.

Los ingresos de la aportación inicial y los rendimientos de su inversión se registraron contablemente y se presentaron en los estados financieros del Fideicomiso en el rubro de Inversiones en Valores, formando parte de su patrimonio. En el caso de la aportación, su importe se correspondió con el reportado en la “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2012”, documento elaborado por la SHCP; en el rubro relativo a rendimientos, se obtuvo una diferencia por 41,751.0 miles de pesos, la cual corresponde a los intereses devengados y capitalizados de los financiamientos otorgados por el Fideicomiso al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., los cuales no representaron flujo de efectivo.

3. Otorgamiento de Créditos.

1. Solamente 16 entidades federativas, incluido el Distrito Federal, contrataron durante 2012 créditos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), sobre los que realizaron 29 disposiciones por un monto total de 11,479,213.8 miles de pesos en el marco del Esquema de Financiamiento para Infraestructura y Seguridad en Entidades Federativas (esquema de financiamiento) establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Como ya se mencionó, el otorgamiento de esos créditos estuvo condicionado a que, previamente, con recursos del patrimonio del fideicomiso denominado Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad (Fideicomiso) se le otorgaran 29 financiamientos al BANOBRAS, por 2,581,835.3 miles de pesos, los cuales se documentaron con pagarés (Bonos Cupón Cero) con un valor nominal por 11,479,213.8 miles de pesos, emitidos por debajo de su valor, en un rango de 0.21351192 a 0.24107522 pesos, de conformidad con las condiciones de mercado del día en que fueron formalizados cada uno de ellos.

El financiamiento canalizado al BANOBRAS por 2,581,835.3 miles de pesos se registró contablemente por el fiduciario como una inversión en valores, reflejada como un activo en los estados financieros del Fideicomiso, y se reportó en la “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2012”, documento elaborado por la SHCP.

2. La composición de los créditos otorgados por el BANOBRAS fue la siguiente:
- a) 10,025,320.2 miles de pesos correspondieron a créditos otorgados por el BANOBRAS para financiar acciones de infraestructura, equipamiento, desarrollo agropecuario, forestal, acuícola y pesquero, con la distribución siguiente:

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE DISPUSIERON DE CRÉDITOS PARA INFRAESTRUCTURA

(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Importe del Crédito dispuesto
Aguascalientes	233,868.5
Campeche	87,000.0
Chiapas	500,000.0
Chihuahua	517,087.0
Distrito Federal	2,433,522.5
Guerrero	459,000.0
Jalisco	490,000.0
Estado de México	2,032,239.5
Morelos	181,809.7
Nuevo León	802,732.5
Puebla	755,702.3
Quintana Roo	195,898.4
Sonora	439,103.2
Tabasco	659,693.2
Veracruz	<u>237,663.4</u>
Total	10,025,320.2

FUENTE: Ficha anexa a los contratos de crédito celebrados entre las Entidades Federativas y el BANOBRAS.

- b) 1,453,893.6 miles de pesos correspondieron a créditos otorgados por el BANOBRAS para proyectos de infraestructura penitenciaria y del sistema judicial penal, de conformidad con el “Acuerdo por el que se instruyen medidas para fortalecer la infraestructura de seguridad pública y justicia en las entidades federativas”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de marzo de 2012, con la distribución siguiente:

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE DISPUSIERON DE CRÉDITOS PARA
INFRAESTRUCTURA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL

(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Importe del Crédito dispuesto
Jalisco	300,000.0
Oaxaca	524,402.5
Quintana Roo	46,864.0
Sonora	52,456.7
Veracruz	<u>530,170.4</u>
Total	1,453,893.6

FUENTE: Contratos de crédito celebrados entre las Entidades Federativas y el BANOBRAS.

Los créditos otorgados fueron registrados por el BANOBRAS con cargo a cuentas por cobrar y abono a bancos; asimismo, se reportaron en el rubro Cartera de Crédito Vigente/Créditos Comerciales/Entidades Gubernamentales de sus estados financieros, y formaron parte del concepto Otorgamiento de Crédito Directo a Sectores Privado y Social de los Egresos de flujo de efectivo de entidades de Control presupuestario indirecto. Bancos de Fomento, correspondiente a ese banco de desarrollo de la Cuenta Pública 2012.

3. De conformidad con la normativa que reguló el esquema de financiamiento ofrecido, las entidades federativas destinaron los créditos dispuestos por 11,479,213.8 miles de pesos para:

a) La realización de nuevas inversiones por 10,036,417.6 miles de pesos, con la distribución siguiente:

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE DISPUSIERON DE CRÉDITOS
PARA LA REALIZACIÓN DE NUEVAS INVERSIONES
(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Importe del Crédito ejecutado
Aguascalientes	233,868.5
Campeche	87,000.0
Chiapas	500,000.0
Chihuahua	517,087.0
Distrito federal	2,433,522.5
Guerrero	459,000.0
Jalisco	790,000.0
México	1,249,136.5
Morelos	181,809.7
Nuevo León	802,732.5
Oaxaca	524,402.5
Puebla	755,702.3
Quintana Roo	242,762.4
Sonora	491,559.9
Veracruz	<u>767,833.8</u>
Total	10,036,417.6

FUENTE: Contratos de crédito celebrados entre las Entidades Federativas y el BANOBRAS.

b) Pagar pasivos bancarios o bursátiles a su cargo, contratados en años anteriores, para financiar los conceptos mencionados en el punto anterior, por 1,442,796.2 miles de pesos, con la distribución siguiente:

ENTIDADES FEDERATIVAS QUE DISPUSIERON DE CRÉDITOS
PARA CUBRIR PASIVOS BANCARIOS O BURSÁTILES
(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Importe del Crédito ejecutado
Estado de México	783,103.0
Tabasco	<u>659,693.2</u>
Total	1,442,796.2

FUENTE: Contratos de crédito celebrados entre las Entidades Federativas y el BANOBRAS.

4. Por los créditos otorgados en el marco del esquema de financiamiento, el BANOBRAS cobraría intereses mensuales a las entidades federativas desde el momento de la primera disposición de recursos. La tasa se determinaría por cada disposición de recursos y, conforme a lo pactado en las cláusulas octavas de los contratos de crédito correspondientes, durante su vigencia, el BANOBRAS revisaría y, en su caso, ajustaría al alza o a la baja la tasa de interés, considerando cualquier variación que se registrara en las calificaciones de calidad crediticia asignadas por las agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Durante 2012, el monto total de intereses cobrados por el BANOBRAS ascendió a 165,736.9 miles de pesos, distribuidos de la manera siguiente:

INTERESES DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BANOBRAS A LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS, DURANTE 2012
(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Intereses
Aguascalientes	6,188.6
Campeche	1,088.2
Chiapas	16,830.0
Chihuahua	7,088.3
Distrito federal	22,515.2
Estado de México	38,799.0
Guerrero	5,904.9
Jalisco	19,401.8
Morelos	2,841.6
Nuevo León	22,162.1
Oaxaca	6,443.1
Puebla	5,069.5
Sonora	5,989.5
Veracruz	<u>5,415.1</u>
Total	165,736.9

FUENTE: Tablas de amortización de los créditos otorgados por el BANOBRAS a las Entidades Federativas.

La tasa promedio de interés a pagar por las entidades federativas, conforme a las fichas de admisión y compromiso, fue del 8.1% anual y correspondió al promedio de las tasas

señaladas en las tablas de amortización de los créditos otorgados. Se constató que los intereses pagados fueron calculados de conformidad con las tablas de amortización.

El BANOBRAS informó que en diciembre de 2012, la tasa de interés bajó 0.2 puntos para tres de las disposiciones del Estado de México, debido a que la Agencia Calificadora Moody's Investors Services mejoró su calificación de deuda por las mejoras legales y crediticias establecidas en el contrato, dentro de las que se encontraba considerar que los flujos de efectivo generaron sólidos niveles de cobertura del servicio de la deuda; en contraste, en ese mismo mes, para la mensualidad de la disposición de Nuevo León, la tasa subió 0.2 puntos, como consecuencia de una baja en la calificación crediticia otorgada por la Agencia Calificadora Fitch Ratings derivada de un mayor y creciente nivel de deuda de esa entidad federativa.

Adicionalmente, se verificó que los ingresos por la recuperación de los intereses se pagaron por las entidades federativas al BANOBRAS, de conformidad con sus respectivas tablas de amortización.

Dichos intereses fueron registrados por el BANOBRAS con cargo a bancos y abono a la cuenta de Ingresos y formaron parte del concepto Ingresos por Operación Intereses Cobrados de los Ingresos de flujo de efectivo de entidades de Control presupuestario indirecto. Bancos de Fomento, correspondiente al BANOBRAS, de la Cuenta Pública 2012.

4. Capitalización de intereses de los pagarés que documentaron el financiamiento otorgado al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS). Los recursos recibidos por el BANOBRAS provenientes del fideicomiso denominado Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad (Fideicomiso), se registraron por el banco con cargo a bancos y abono a una cuenta de pasivo y formaron parte del concepto Operaciones Bancarias Netas de los Ingresos de flujo de efectivo de entidades de Control presupuestario indirecto. Bancos de Fomento, correspondiente al BANOBRAS, de la Cuenta Pública 2012.

Al tener esos pagarés (Bonos Cupón Cero) la característica de capitalizar intereses, al cierre de 2012, su valor ya se había incrementado en 41,751.0 miles de pesos, lo que representó un aumento en el financiamiento del Fideicomiso al BANOBRAS, que pasó de 2,581,835.3 miles de pesos a 2,623,586.3 miles de pesos (del 22.5% al 22.9% del total de los créditos otorgados a las entidades federativas) y, por consiguiente, permitió al BANOBRAS destinar una cantidad de recursos equivalente a disminuir sus pasivos o a atender otros de sus programas, comportamiento que se mantendrá durante la vigencia de los créditos (20 años), hasta que el valor de los Bonos Cupón Cero sea equivalente al principal de los adeudos que tengan las entidades federativas, es decir, 11,479,213.8 miles de pesos.

En los estados financieros del Fideicomiso, se reportó la capitalización de intereses por 41,751.0 miles de pesos, los cuales fueron registrados con cargo a Inversiones en Valores y abono a su patrimonio. Por su parte, el BANOBRAS los registró con cargo a gastos y abono a una cuenta de pasivo.

5. Gastos del Fideicomiso. Al 31 de diciembre de 2012, las disponibilidades líquidas del fideicomiso denominado Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad (Fideicomiso) ascendieron a 1,518,517.5 miles de pesos.

Por otra parte, en 2012, se erogaron 3,480.0 miles de pesos para el pago de los honorarios fiduciarios, incluido el Impuesto al Valor Agregado, los cuales se registraron contablemente

con cargo a la cuenta de patrimonio y abono a la cuenta de bancos, los cuales se presentaron en los estados financieros del Fideicomiso como una disminución al rubro Patrimonio, y se reportaron en la “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2012”, documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Finalmente, es importante señalar que al haber decidido la SHCP la constitución de un fideicomiso no paraestatal para operar lo que se denominó como Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad, los honorarios pagados al fiduciario no fueron considerados como gasto público, no se registraron en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni tampoco se reflejaron en la Cuenta Pública, aun cuando correspondieron a erogaciones de recursos públicos federales.

Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación observó que, a su juicio, una vez que los recursos autorizados por la Cámara de Diputados fueron aplicados al mecanismo de financiamiento establecido para las entidades federativas, el fideicomiso no paraestatal constituido por la SHCP, ya no se justifica, ya que los pagarés denominados Bonos Cupón Cero, representan una inversión a largo plazo del Gobierno Federal que podría ser administrada directamente por la Tesorería de la Federación, en lugar de mantener un fideicomiso solamente para ese propósito, por el que habrá que pagarle al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), honorarios fiduciarios por los próximos 19 años restantes, lo que representa un costo innecesario para el Gobierno Federal.

12-0-06100-02-0034-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evalúe la conveniencia de extinguir el fideicomiso no paraestatal de administración y pago denominado Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad, ya que, los pagarés denominados Bonos Cupón Cero que se mantendrán bajo su custodia representan una inversión a largo plazo del Gobierno Federal que podría ser administrada directamente por la Tesorería de la Federación, en lugar de mantener un fideicomiso solamente para ese propósito, por el que habrá que pagarle al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), honorarios fiduciarios por los próximos 19 años restantes, lo que representa un costo innecesario para el Gobierno Federal.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 2 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 2 Recomendación(es).

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 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 el desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a la administración de los recursos del fideicomiso denominado Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el Fideicomiso Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad (Fideicomiso) se constituyó de acuerdo con la normativa y que la aportación inicial se autorizó por las instancias facultadas para el efecto.
2. Verificar que los rendimientos financieros de los recursos líquidos que integran el patrimonio del Fideicomiso se obtuvieron en las mejores condiciones.
3. Constatar la forma en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de sus representantes ante el Comité Técnico del Fideicomiso, otorgó financiamientos al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), con recursos del Fideicomiso, documentados con pagarés denominados Bonos Cupón Cero.
4. Verificar que los egresos del Fideicomiso por el pago de honorarios y otros conceptos se encontraron debidamente soportados y justificados.
5. Constatar que las operaciones del Fideicomiso se registraron contablemente, se presentaron en los estados financieros y se reportaron en la Cuenta Pública 2012.
6. Verificar que el BANOBRAS otorgó a las entidades federativas créditos asociados con infraestructura, incluyendo los destinados a seguridad pública, de acuerdo con la normativa y el esquema de financiamiento establecido.
7. Verificar que las entidades federativas pagaron al BANOBRAS los intereses correspondientes a los financiamientos recibidos, en tiempo y forma.
8. Constatar que los créditos otorgados y el cobro de intereses realizados por el BANOBRAS se registraron y presentaron en sus estados financieros y se reportaron en la Cuenta Pública.

Áreas Revisadas

La Unidad de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Dirección de Finanzas del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 74, fracciones IV y VI, y 126.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1 y 18, segundo párrafo.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: artículo 22.

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.