

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público****Constitución y Operación del Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-0-06100-02-0038

38-GB

***Criterios de Selección***

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

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera de la constitución del fideicomiso y del mecanismo para la aplicación de sus recursos, así como verificar que sus ingresos y egresos se autorizaron, realizaron, registraron y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

***Alcance***

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	31,908,793.7	236.8
Muestra Auditada	31,908,793.7	236.8
Representatividad de la Muestra	100.0%	100.0%

Los 31,908,793.7 miles de pesos del universo de ingresos correspondieron a los reportados en la Cuenta Pública 2015 por el Fideicomiso Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal, monto integrado por 31,448,781.7 miles de pesos de las aportaciones de recursos fiscales y 460,012.0 miles de pesos de los rendimientos financieros, los cuales se revisaron al 100.0%.

Además, se revisó el 100.0% de sus egresos por 236.8 miles de pesos, que correspondieron al pago de honorarios fiduciarios y profesionales.

***Resultados*****1. Constitución Del Fondo De Inversión Para Programas Y Proyectos De Infraestructura Del Gobierno Federal (Fideicomiso).**

Se constató que la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) informó a la Dirección General Jurídica de Egresos (DGJE), ambas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que la constitución del Fideicomiso era el “mecanismo idóneo para destinar recursos al financiamiento de programas y proyectos de inversión de infraestructura del Gobierno Federal previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 (PEF 2016)”, por lo que le solicitó la elaboración del proyecto de contrato. La DGJE remitió a la UPCP el contrato para su autorización.

Posteriormente, la Procuraduría Fiscal de la Federación comunicó a la Dirección General Adjunta de Normas Presupuestarias, ambas de la SHCP, que el proyecto de contrato de Fideicomiso se ajustó a las disposiciones legales aplicables a los fideicomisos públicos, y emitió su opinión jurídica favorable. El 24 de abril de 2015, se suscribió el contrato de Fideicomiso en los términos siguientes:

- Fue firmado por la SHCP, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, y el Banco Nacional Del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., como fiduciario, el cual, de manera previa, emitió su aprobación del proyecto de contrato.
- el fin del fideicomiso es administrar los recursos que integran su patrimonio, los cuales se enterarían a la Tesorería de la Federación en 2016, para que se destinen a los programas y proyectos de inversión del programa nacional de infraestructura previstos en el pef 2016.
- no es parte de los fines del fideicomiso la realización, por sí mismo, de las adquisiciones, contrataciones y obras públicas a que se refiere la normativa que las regula.
- su patrimonio se integró con la aportación inicial de 10.0 miles de pesos y contó con la autorización presupuestal correspondiente.
- las aportaciones subsecuentes que realice el fideicomitente, los productos generados por la inversión de los recursos del fideicomiso y cualquier recurso que ingrese, distinto del que aporte el fideicomitente, formarán parte del patrimonio.
- la UPCP es responsable de administrar el fideicomiso, éste no cuenta con comité técnico y tiene vigencia al 31 de enero de 2017.

Se concluye que, como unidad administrativa responsable del Fideicomiso, la UPCP acreditó las autorizaciones para su constitución y registró el contrato de Fideicomiso en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos administrado por la SHCP, así como los oficios de su constitución y un Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso, suscrito el 29 de septiembre de 2015, de conformidad con la normativa.

## 2. Operaciones del Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal (fideicomiso), su reporte en cuenta pública y mecanismo para la aplicación de los recursos.

### A. Patrimonio del Fideicomiso

Al 31 de diciembre de 2015, el patrimonio del Fideicomiso se conformó de la manera siguiente:

PATRIMONIO DEL FIDEICOMISO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 (Miles de pesos)	
Concepto	Importe
Aportación inicial	10.0
Aportaciones subsecuentes	31,448,781.7
Rendimientos	460,012.0
<b>Total</b>	<b>31,908,803.7</b>

FUENTE: Cuentas por Liquidar Certificas (CLC), adecuaciones presupuestarias y estados de cuenta bancarios del Fideicomiso de 2015.

1. El 8 de mayo de 2015 se realizó la aportación inicial por 10.0 miles de pesos, con cargo en el programa R032 “Reasignaciones presupuestarias entre Dependencias y Entidades”, del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, con la clave presupuestaria 46101 “Aportación a Fideicomisos Públicos”.
2. El 12 de junio de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó una aportación, con cargo en el programa R140 “Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal” del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, con clave presupuestaria núm. 46101 “Aportación a Fideicomisos Públicos”, por 31,448,781.7 miles pesos, los cuales ingresaron a la cuenta bancaria de terceros que tiene el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO), como fiduciario del fideicomiso, en la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Dicha aportación provino del remanente de operación del Banco de México (Remanente)<sup>1/</sup>.

La Unidad de Política de Ingresos no Tributarios (UPINT) de la SHCP señaló que dicho remanente se constituyó como un ingreso excedente a los estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, debido a que en su artículo 1, párrafo primero, tiene un rubro específico denominado “Remanente de operación del Banco de México”, en el que se presupuestaron 0.0 miles de pesos, por lo que los recursos remanentes enterados a la TESOFE por dicho Banco Central tienen la naturaleza jurídica de un aprovechamiento.

<sup>1/</sup> El remanente del Banco de México es la utilidad del ejercicio determinada por sus operaciones (principalmente por factores financieros y cambiarios), una vez descontadas las reservas de ley, y deberá entregarse al Gobierno Federal a más tardar en abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda dicho remanente, de conformidad con el artículo 55 de la Ley del Banco de México.

Al ser un ingreso excedente debió dársele el destino establecido en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado por concepto de participaciones; el costo financiero derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; los adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia con el monto estimado en la Ley de Ingresos correspondiente; la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente; las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los incrementos en los apoyos a tarifas eléctricas a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, respecto de las estimaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos, en cierta circunstancia y, una vez aplicado lo anterior, si quedara un remanente de los ingresos excedentes, se destinarían a lo siguiente:

- En un 25.0% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
- En un 65.0% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios.
- En un 10.0% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

No obstante, la UPINT determinó que se aportara al Fideicomiso el remanente, bajo el argumento de que “en los términos del artículo 10 de la LIF, se encuentra facultada para autorizar el destino específico de los aprovechamientos, tanto aquellos que autorice la propia Secretaría de Hacienda, como aquellos cuyo cobro esté autorizado por ley. Cabe señalar que dicho criterio ha sido confirmado por la Procuraduría Fiscal de la Federación...”.

Además, se constató que la SHCP carece de un mecanismo para asegurar que los recursos del Fideicomiso se aplicarán en programas y proyectos de inversión del Programa Nacional de Infraestructura previstos en el PEF 2016, independientemente de que esté facultada para autorizar el destino específico de los aprovechamientos que no tengan establecida su aplicación y que el contrato de Fideicomiso prevea que, si durante 2016 no se utilizan esos recursos ni sus rendimientos, éstos se enteraran a la TESOFE en 2017, lo que propiciará que también se dictaminen como ingresos excedentes y se destinen, dos años después, a los mismos fines en los que se debieron aplicar en 2015, en incumplimiento del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Para subsanar la forma en que se previó hacer uso de los recursos del remanente, y evitar que esta misma situación se presente en años subsecuentes, el 8 de septiembre de 2015, la SHCP comunicó que presentó al Congreso de la Unión la propuesta del paquete económico de 2016, en la que se planteó que, para asegurar que los ingresos extraordinarios asociados con el remanente se destinen a fortalecer la posición fiscal de largo plazo del Gobierno Federal, se adicione a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el artículo 19 Bis. El Congreso de la Unión aprobó dicha adición en noviembre de 2015 y en dicho artículo se estableció lo siguiente:

*“El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá destinar los ingresos que correspondan al importe del remanente de operación que el Banco de México entere al Gobierno Federal en términos de la Ley del Banco de México, a lo siguiente:*

*I. Cuando menos el setenta por ciento a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto de*

*financiamiento necesario para cubrir el Déficit Presupuestario que, en su caso, haya sido aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente, o bien, una combinación de ambos conceptos, y*

*II. El monto restante, a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.*

*La Secretaría deberá dar a conocer la aplicación específica de los recursos del remanente de operación que, en su caso, hubiese recibido del Banco de México, así como la reducción que ésta hubiere generado en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, en el último informe trimestral del ejercicio fiscal de que se trate.”*

Con esta adición se garantiza que, en ejercicios subsecuentes en los que se lleguen a determinar remanentes, se les pueda dar seguimiento y su aplicación sea transparente.

3. De junio a diciembre de 2015, el Fideicomiso obtuvo rendimientos por 460,012.0 miles de pesos, con motivo de la inversión de los recursos disponibles, a una tasa ponderada de fondeo bancario, publicada por el Banco de México, en cumplimiento de las políticas establecidas en el Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso.

#### **B. Egresos del Fideicomiso**

Con la revisión de las facturas por concepto de honorarios fiduciarios entregadas por el BANJERCITO, emitidas de mayo a diciembre de 2015, y los estados de cuenta bancarios de 2015, se constató que los egresos del Fideicomiso totalizaron 270.6 miles de pesos, de los cuales 233.3 miles de pesos correspondieron a este concepto, y 37.3 miles de pesos, al Impuesto al Valor Agregado (IVA), de conformidad con el Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso.

Durante 2015, no se reportaron más egresos, hasta agosto de 2016 no se realizaron desembolsos para cumplir con el objetivo del Fideicomiso y, por tanto, no se financió ningún programa o proyecto de infraestructura del PEF 2016.

Se solicitó a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP que informara sobre las razones por las cuales no aplicó dichos recursos y sobre los proyectos de infraestructura específicos que se financiarían. Al respecto, la UPCP comunicó lo siguiente:

*“Para el ejercicio fiscal 2016, los recursos que forman parte del patrimonio del fideicomiso se aplicarán con sujeción a las disposiciones previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones jurídicas aplicables, y conforme a los programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual será informado en la Cuenta Pública 2016, para efectos de la fiscalización correspondiente”.*

Además, la SHCP informó que los recursos del Fideicomiso que, en su momento, se desembolsaran en 2016 y que se enteraran a la TESOFE como ingresos, se incluyeron en el numeral 6.1.22.04 “Aprovechamientos, otros, otros” de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, debido a que se desconoce el rubro en el que se clasificarían, ya que este tipo de recursos sólo se puede clasificar una vez que se realice el entero correspondiente.

### C. Cuenta Pública

En el anexo I “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2015”, de la Cuenta Pública de ese ejercicio, elaborado por la SHCP, se reportó información financiera del Fideicomiso, la cual difirió de los flujos de efectivo obtenidos al 31 de diciembre de 2015, en contravención del artículo 52 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, como se muestra a continuación:

DIFERENCIAS ENTRE CUENTA PÚBLICA Y EL FLUJO DE EFECTIVO DEL  
FIDEICOMISO 2015  
(Miles de pesos)

Concepto	Cuenta Pública	Flujo de efectivo 2015	Diferencias
Aportaciones	31,448,781.7	31,448,791.7	-10.0
Rendimientos	460,012.0	460,012.0	0.0
Egresos	236.8	270.6	-33.8

FUENTE: Cuenta Pública 2015 y Estado de Cuenta Bancario del Fideicomiso 2015.

La SHCP informó que los 10.0 miles de pesos correspondieron al importe con el cual se constituyó el Fideicomiso y que no se integró a las disponibilidades.

Los 33.8 miles de pesos de egresos correspondieron a operaciones efectivamente realizadas y registradas en el Estado de Actividades del Fideicomiso de diciembre de 2015, que no fueron reportados en la Cuenta Pública.

A fin de solventar la observación, la SHCP proporcionó el Primer Informe Trimestral de 2016 del Fideicomiso, así como la evidencia del flujo de efectivo, con lo que se constató que dichas diferencias ya fueron consideradas para determinar las cifras finales de ese periodo.

### D. Registro Contable

Se comprobó que las operaciones del Fideicomiso se registraron contablemente y se reportaron en los Estados Financieros del Fideicomiso al 31 de diciembre de 2015, como sigue:

- Las aportaciones por 31,448,791.7 miles de pesos, se registraron en la cuenta “Patrimonio”.
- Los rendimientos por 460,012.0 miles de pesos, se registraron en la cuenta “Intereses cobrados”.
- Los egresos de honorarios fiduciarios por 233.3 miles de pesos se registraron en la cuenta “Honorarios Fiduciarios” y su respectivo IVA por 37.3 miles de pesos en la cuenta “Contribuciones Diversas”.

En conclusión:

- Los 31,448,781.7 miles de pesos provenientes del remanente debieron destinarse a los conceptos establecidos en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; sin embargo, la UPINT determinó que se aportaran al fideicomiso, ya que en su dictamen, y con opinión previa de la Procuraduría Fiscal de la Federación, señaló que estaba facultada para decidir en qué conceptos se podían aplicar los recursos, a pesar de que se carecía de un mecanismo que asegurara que los recursos del Fideicomiso se ejercieran en los programas y proyectos de inversión del Programa Nacional de Infraestructura previstos en el PEF 2016.

Para evitar que esta situación se presente en años subsecuentes, se adicionó a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el artículo 19 Bis, en el que se estableció que al menos el 70.0% de esos recursos amortizarán deuda del Gobierno Federal o reducirán el monto de financiamiento necesario para cubrir el Déficit Presupuestario, y los recursos restantes se destinarán a fortalecer al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o se invertirán en activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal, por lo cual se solventó lo observado.

- Las aportaciones de recursos al patrimonio del Fideicomiso, así como los rendimientos y sus egresos fueron autorizados, registrados y reportados en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa; sin embargo, en la Cuenta Pública 2015 no se registró el total del flujo de efectivo observado durante ese ejercicio, situación que se corrigió en el Primer Informe Trimestral de 2016, en el cual las diferencias detectadas ya fueron consideradas para determinar las cifras finales de ese periodo.

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

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

#### ***Dictamen***

El presente se emite el 1 de septiembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de la constitución del fideicomiso y del mecanismo para la aplicación de sus recursos, así como verificar que sus ingresos y egresos se autorizaron, realizaron, registraron y presentaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., cumplieron con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, específicamente en lo relacionado con la constitución y administración de los recursos del fideicomiso denominado Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que el Fideicomiso Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal se constituyó de conformidad con la normativa y fue autorizado por las instancias correspondientes.
2. Comprobar que las aportaciones al patrimonio del Fideicomiso se realizaron de acuerdo con la normativa, se invirtieron con base en las políticas establecidas, se registraron y presentaron en la Cuenta Pública.
3. Constatar que los egresos del Fideicomiso se autorizaron y ejercieron en cumplimiento de su contrato de constitución, y que se registraron y presentaron en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa.
4. Verificar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contó con un mecanismo para aplicar los recursos del fondo en proyectos de infraestructura previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, autorizado por las instancias competentes.

### *Áreas Revisadas*

La Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Subdirección Fiduciaria del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.

### *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.