

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Información Financiera del Fondo Nacional de Infraestructura

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-06G1C-15-0095-2018

95-GB

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 2017, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Revisar las operaciones de financiamiento que realiza el Fondo Nacional de Infraestructura, su correcto registro en la información financiera y la revelación de su impacto en las finanzas públicas.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La integración de los saldos en los estados financieros, así como la determinación de los rubros y aspectos por analizar, fue definida de acuerdo con las directrices de auditoría financiera de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior, en particular con la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 1530 "Muestreo de auditoría", la ISSAI 1320 "La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría" y su concordancia con la Norma Internacional de Auditoría 320.

Se determinaron los criterios de materialidad total y específica en la planeación y ejecución de la auditoría con base en la información financiera presentada al cierre de 2017, el dictamen

emitido por el auditor externo y el análisis financiero de sus estados financieros de acuerdo con la ISSAI 1610.

La determinación de la materialidad total para la revisión del FONADIN, al 31 de diciembre de 2017, se calculó con base en el activo total del fideicomiso, como se muestra a continuación.

DETERMINACIÓN DE MATERIALIDAD DE PLANEACIÓN

(Millones de pesos)

	Importe 2017	%
Total Activo	140,392.5	100%
Materialidad 10% de los activos totales	14,039.2	10%

FUENTE: Cifras tomadas de los estados financieros auditados del FONADIN al 31 de diciembre de 2017.

Antecedentes

El 7 de febrero de 2008, en el DOF se publicó el “Decreto por el que se ordena la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura” (FONADIN), mediante el cual el Gobierno Federal (GF) ordenó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), en su calidad de mandatario, modificar el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), para establecer un instrumento financiero y de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de infraestructura, a efecto de transformarse en el FONADIN, y extinguir al Fideicomiso Fondo de Inversión de Infraestructura (FINFRA), con objeto de que sus fines, patrimonio y proyectos, fueran transferidos al FONADIN.

El FONADIN fue constituido mediante Contrato de Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago número 1936, en el cual se dispuso que BANOBRAS, en su carácter de agente financiero y mandatario del Gobierno Federal fungiera como fideicomitente y al mismo tiempo como fiduciario, en su carácter de institución fiduciaria.

FONADIN es un Fideicomiso Público Federal no Paraestatal, irrevocable de administración y fuente de pago, que cuyo objeto y fin es promover y fomentar la participación de los sectores público, privado y social en el desarrollo de infraestructura y sus servicios públicos, mediante la realización de inversiones y el otorgamiento de apoyos recuperables y en su caso, a través de créditos subordinados, contratación de garantías a proyectos financieramente viables, así como apoyos no recuperables para carreteras, obra hidráulica, aeropuertos, infraestructura ferroviaria, salud y en general proyectos rentables socialmente.

El Comité Técnico del FONADIN tiene las facultades de establecer las políticas generales y definir las prioridades para el cumplimiento del objeto y fines del fideicomiso, así como aprobar y, en su caso, modificar las reglas de operación del fideicomiso, en las cuales se

establecen las políticas y los lineamientos a que deberán sujetarse los subcomités y grupos de trabajo que constituya, así como al propio fiduciario para la toma de decisiones.

El fideicomiso tiene carácter de no paraestatal, por tal motivo la deuda generada no se considera una deuda federal, aún y cuando el dinero del FONADIN se utiliza para obras de infraestructura federal. En este contexto el Gobierno Federal únicamente considera la deuda del FONADIN como pasivo contingente.

Desde el momento en que se otorgaron las concesiones de los tramos carreteros al FARAC, los ingresos obtenidos por su explotación dejaron de ser considerados como aprovechamientos en la Ley de Ingresos de la Federación. En consecuencia, los egresos por los gastos de operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y puentes concesionados, así como cualquier otra erogación del fideicomiso, ya no fueron considerados como parte del gasto público y, por lo mismo, no se consideraron como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Corresponde a los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso 1936, la aprobación de los presupuestos y cotizaciones, así como las decisiones sobre la aplicación de los recursos que conforman su patrimonio.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Estrategia Transversal de Gobierno Cercano y Moderno planteó la transparencia, rendición de cuentas, consolidar un gobierno productivo y eficaz, la racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la aplicación de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados. Todo lo anterior, con base en el principio plasmado en el artículo 134 de la Constitución: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Los hechos relativos al uso inadecuado de recursos presupuestarios, las limitaciones en la confiabilidad de la información financiera ocasionada por una deficiente homologación de los criterios contables utilizados, y la falta de reconocimiento de algunos pasivos, compromisos y contingencias a cargo de fideicomisos, no han contribuido a cumplir con los objetivos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que se requiere para el proceso de evaluación de la gestión financiera.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece en el artículo 2, segundo párrafo, que “Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización”.

Los reportes financieros y presupuestarios, que generan las entidades de un gobierno que cumplen con las Normas de Información Financiera y las Normas de Información Financiera para el Sector Público, fomentan mejores estrategias de rendición de cuentas a los

ciudadanos y, por supuesto, demandan que la comunicación de las transacciones económicas y financieras sean reveladas y explicadas de manera clara y amplia en las notas a los estados financieros, ya que es la sección de la información financiera que ofrece la gran oportunidad de explicar tiempos y presupuesto incurridos y por incurrir de las transacciones que tiene la gestión financiera de un gobierno.

Asimismo, en materia de transparencia, el Gobierno Federal ha buscado la implementación de la Política de Transparencia Proactiva, la cual busca transitar a la producción de información en un entorno de apertura, para que la sociedad reconozca a la información financiera de las entidades de la Administración Pública Federal, como un bien público útil para la solución de problemáticas y atención a necesidades cotidianas, y en los sujetos obligados de los tres poderes y órdenes de gobierno, como una herramienta indispensable para la mejora de sus procesos y el cumplimiento de sus objetivos.

Resultados

1. Verificar el proceso de Integración de información financiera, en la Cuenta Pública.

Objetivo:

Obtener evidencia de que la información financiera del FONADIN presentada en la Cuenta Pública 2017, se realizó de conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y cumplió con los objetivos de transparencia y rendición de cuentas.

Alcance:

1. Verificar el cumplimiento de los artículos 9, quinto párrafo, y 11 tercer párrafo, de la LFPRH para reportar los ingresos, los rendimientos financieros del periodo, los egresos, así como su destino y el saldo en disponibilidades.
2. Comparar la información presentada en la Cuenta Pública 2017 con la Información financiera dictaminada del fideicomiso.

De los procedimientos de auditoría aplicados se obtuvieron los hallazgos siguientes:

1. Cumplimiento de los artículos 9, quinto párrafo, y 11, tercer párrafo, de la LFPRH.

BANOBRAS, en su carácter de fiduciario y coordinador de la operación del fideicomiso público no considerado entidad paraestatal, presentó en el anexo I "Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, con registro vigente" del Tomo III de la Cuenta Pública 2017, los ingresos, rendimientos, egresos y el saldo de disponibilidades al cierre del ejercicio, como se muestra a continuación:

INFORMACIÓN SOBRE EL FONADIN
(millones de pesos)

Año	Ingresos	Rendimiento	Egresos	Disponibilidad final
2017	35,538.5	1,989.0	48,566.4	12,802.7

Fuente: Elaborado por la ASF, con información financiera de la Cuenta Pública 2017, Tomo III "Poder ejecutivo", Anexo I.

2. Comparación de la Información financiera dictaminada y la presentada en la Cuenta Pública.

La ASF comparó las cifras del Estado de flujo de efectivo dictaminado por el auditor externo, del ejercicio 2017, con las cifras del anexo I "Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2017", detectándose las diferencias siguientes:

Comparativo de Estado financiero de Flujo de efectivo 2017
con el Anexo I Tomo III de la Cuenta Pública
(millones de pesos)

2017	Ingresos	Rendimientos	Egresos	Disponibilidad
Edo. de Flujo de efectivo	33,013.5	2,033.3	46,085.7	12,802.7
Cuenta Pública 2017	35,538.5	1,989.0	48,566.4	12,802.7
Diferencias	(2,525.0)	44.2	(2,480.8)	-

Fuente: Elaborado por la ASF, con información de la Cuenta Pública 2017, Tomo III "Poder ejecutivo", Anexo I, y Estados financieros dictaminados del FONADIN, al 31 de diciembre de 2017.

Las diferencias detectadas en ingresos, rendimientos y egresos se encuentran compensadas y, por tanto, no difiere la disponibilidad del fideicomiso.

Transparencia y rendición de cuentas

El FONADIN como fideicomiso sin estructura orgánica no tiene la obligación de hacer públicos sus estados financieros y sus notas, sin embargo, está sujeto a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAI).

La información del fideicomiso que está obligada a presentar, conforme a los artículos 70 y 77 de la citada ley se refiere a: Creación; contratos que los originaron y sus modificaciones; quiénes son las partes; quién las representa; el detalle del uso y destino de patrimonio

fideicomitado; el monto total de las aportaciones públicas y sus fuentes y el saldo total acumulado al cierre del ejercicio fiscal.

Para los efectos de transparencia y rendición de cuentas, la información relativa al uso y destino del patrimonio fideicomitado y el saldo total acumulado al cierre del ejercicio, fue identificada con mayor detalle en los estados financieros dictaminados.

Conclusiones:

- 1) Las cifras del FONADIN presentadas en la Cuenta Pública, como anexo I del Tomo III “Poder Ejecutivo”, de conformidad con los artículos 9, quinto párrafo, y 11, tercer párrafo, de la LFPRH, fueron insuficientes para verificar la integración de su información financiera en la Cuenta Pública, ya que no proporcionan información sobre activos, pasivos y patrimonio, así como notas aclaratorias a los mismos, lo que genera opacidad en la rendición de cuentas del fideicomiso.
- 2) Las cifras presentadas en el anexo I “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2017” de la Cuenta Pública relativas a ingresos, rendimientos financieros y egresos, no coincidieron con las presentadas en el estado de flujo de efectivo, de los estados financieros dictaminados, lo cual representa una falta de transparencia en la información utilizada por los usuarios de la Cuenta Pública.

Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares del 14 de diciembre de 2018, la Dirección de Finanzas Fiduciarias, remitió a la ASF la documentación y comentarios a la cédula de resultados finales mediante el oficio Núm. DCI/101000/013/2019 del 15 de enero de 2019, a continuación, se enuncian extractos de su respuesta:

- Referente a la conclusión 2), las cifras que se presentan en el Anexo I “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2017”, provienen de la suma total de las cuentas contables de acuerdo a su naturaleza, ya sean de ingresos o gastos según corresponda.

Es importante destacar que en dicho anexo oficial se solicita los acumulados de ingresos y gastos, separando los rendimientos financieros y el pago de honorarios y comisiones (fiduciarios o bancarios). Lo cual se realizó puntualmente con las cifras contables disponibles al 01 de marzo de 2018, por lo que se hizo la indicación en los estados financieros que se acompañaron que se trata de cifras “previas”, por lo que dicho anexo no solicita ni permite acompañar mayor información.

Como resultado del análisis de la evidencia proporcionada, se solventa la conclusión 2).

2. Verificar el manual de contabilidad; las bases contables utilizadas; las revelaciones en las notas a los estados financieros; así como el dictamen emitido por el auditor externo.

Objetivo:

Verificar que los estados financieros del FONADIN se ajustaron al Manual de contabilidad y a las mejores prácticas contables nacionales e internacionales.

Alcance:

La revisión incluyó el análisis de:

- 1) El Manual de Contabilidad y las bases contables utilizadas.
- 2) Los estados financieros dictaminados del FONADIN para asegurar que no incluyeron errores materiales por valuación, presentación y revelación de la información financiera, así como su registro y valuación en la información financiera del Poder Ejecutivo (PE).
- 3) La cobertura de las necesidades de información financiera de los usuarios.
- 4) Las respuestas al Cuestionario de Control Interno y Asuntos Relevantes (CCI).
- 5) Las entrevistas con el personal responsable del área contable para aclarar los criterios y procedimientos utilizados para la emisión de la información financiera y reuniones con los auditores externos para verificar sus procedimientos de auditoría y la razonabilidad de las cifras revisadas.

Del procedimiento de auditoría aplicado, se obtuvieron los hallazgos siguientes:

a) Manual de contabilidad y bases contables utilizadas.

BANOBRAS, como Institución Fiduciaria del FONADIN, coordina las actividades de negocios fiduciarios que realiza la Dirección General Adjunta Fiduciaria. Éstas se encuentran reguladas en el Manual de Organización Específico de la Dirección General Adjunta Fiduciaria y en el Manual de Políticas y Lineamientos de Administración y Normativa Fiduciaria.

La normativa aplicada para la operación del fideicomiso fue la siguiente: a) Reglas de Operación del Fideicomiso 1936, Fondo Nacional de Infraestructura; b) Manual de Procedimientos para el otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables y; c) Bases y Políticas Contables para el Registro de las Operaciones del Fideicomiso 1936, Fondo Nacional de Infraestructura.

b) Estados financieros.

Bases de presentación de los estados financieros dictaminados. - Los estados financieros del FONADIN, fueron preparados de acuerdo con las Normas de Información Financiera (NIF) del Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, A.C. (CNIF)

Los estados financieros del FONADIN fueron revisados por auditor externo independiente, quien emitió una opinión sin salvedades el 16 de marzo de 2018.

El estado de situación financiera condensado auditado del FONADIN, muestra la información siguiente:

ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA CONDENSADO DEL FONADIN AL 31 DE DICIEMBRE 2017 y 2016

(Millones de pesos)

Concepto	2017	2016 ^{1/}	Concepto	2017	2016 ^{1/}
ACTIVO			PASIVO		
Total Activos circulantes	18,720.4	29,057.3	Total Pasivo Circulante	4,290.9	3,037.3
Activo fijo	691.5	616.5	Préstamos de Bancos a Largo Plazo	28,194.0	27,194.0
Inversión en asociadas	5,571.3	3,419.7	Obligaciones derivadas de indemnización carretera	225,500.2	208,725.5
Activos intangibles por concesión	75,311.3	72,140.1	Total Pasivo	257,985.1	238,956.8
Otros Cargos diferidos	40,098.0	30,844.2	PATRIMONIO		
Total activos no Circulantes	121,672.1	107,020.5	Patrimonio Contribuido	(21,497.7)	(17,348.4)
Total del Activo	140,392.5	136,077.8	Déficit de ejercicios anteriores	(85,530.6)	(81,834.6)
			Resultados del Ejercicio (Desahorro)	(10,564.3)	(3,696.0)
			Total de Patrimonio	(117,592.6)	(102,879.0)
			Total del Pasivo y Patrimonio	140,392.5	136,077.8

^{1/} El ejercicio 2016 se presenta únicamente para fines comparativos.

FUENTE: Información financiera condensada de los Estados Financieros auditados del FONADIN de 2017.

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir debido al redondeo aplicado.

En el análisis del estado financiero se observó lo siguiente:

- i. El total de patrimonio presentó un déficit por 117,592.6 mdp, como consecuencia de que sus pasivos totales por 257,985.1 mdp, son mayores a sus activos totales por 140,392.5 mdp.

La información financiera del PE no incluyó el registró en las inversiones financieras a largo plazo, del patrimonio del FONADIN. Asimismo, por el déficit patrimonial antes mencionado, el valor de la inversión sería cero.

Adicionalmente, los pasivos por concepto de obligaciones por indemnización carretera del FONADIN, que están garantizados por el Gobierno Federal, no se encuentran revelados ni registrados en los estados financieros del PE como un pasivo contingente; conforme se establece en las NICSP 35 “Estados financieros consolidados y separados” y NICSP 36 “Inversiones en asociadas y negocios conjuntos”.

El incremento recurrente de las obligaciones del FONADIN representó un riesgo contingente para el Gobierno Federal y podría impactar negativamente las finanzas públicas.

- ii. El patrimonio contribuido acumulado fue deficitario, como resultado de la salida de recursos a proyectos de infraestructura, que excedieron las aportaciones y recuperaciones realizadas. Durante el ejercicio 2017, el importe de las recuperaciones y aportaciones ascendieron 1,212.6 mdp y la salida de recursos a proyectos de infraestructura ascendieron a 5,361.9 mdp; este comportamiento proviene desde el ejercicio de 2008.

El estado de resultados condensado auditado presentó un déficit en el ejercicio 2017 por 10,564.3 mdp, como se muestra a continuación:

Estado de Resultados Condensado al 31 de diciembre de 2017 y 2016
(Millones de pesos)

Concepto	2017	2016
Ingresos por peaje y otros	40,901.7	33,913.3
Gastos de operación y otros	29,049.2	24,127.7
Utilidad de Operación	11,852.5	9,785.6
Intereses devengados a favor	2,806.5	3,132.1
Intereses devengados a cargo	(12,529.0)	(11,132.9)
Actualización de deuda en UDIS	(12,511.5)	(5,320.4)
Total Resultado Integral de Financiamiento	(22,234.0)	(13,321.2)
Participación de resultados en asociadas	(182.7)	(160.4)
Déficit del ejercicio	(10,564.3)	(3,696.0)

^{1/} El ejercicio 2016 se presenta únicamente para fines comparativos.

FUENTE: Información financiera condensada de los Estados Financieros auditados del FONADIN de 2017.

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir debido al redondeo aplicado.

El costo de la deuda por los intereses y la revaluación en Unidades de Inversión (UDIS) de las obligaciones derivadas de indemnización carretera, generaron un déficit de 10,564.3 mdp y 3,696.0 mdp, en los ejercicios 2017 y 2016, respectivamente. Este comportamiento se ha observado en 16 ejercicios anteriores.

De acuerdo con el análisis realizado y al historial de déficits acumulados del FONADIN, la utilidad de operación no fue suficiente para cubrir el costo financiero derivado de las obligaciones por indemnización carretera.

Negocio en Marcha

En la nota 10 inciso d) a los estados financieros dictaminados 2017 relativa a activos intangibles por concesión, se indicó que con base en una metodología de estimación de los flujos futuros de ingresos netos, basada en el enfoque de Valor Presente Neto, el fideicomiso generará ingresos por 310,456.0 mdp hasta el término de la concesión en el año 2058.

Conclusiones:

- 1) El FONADIN en el ejercicio 2017 presentó un déficit patrimonial de 117,592.6 mdp, por lo que en los estados financieros del PE no se incluyó el registró en las inversiones financieras a largo plazo, del patrimonio del FONADIN. Asimismo, por el déficit patrimonial antes mencionado, el valor de la inversión sería cero y no se reveló ni registró un pasivo contingente por las obligaciones por indemnización carretera del FONADIN, que están garantizadas por el GF. El incremento de la deuda del FONADIN representó un riesgo contingente a las finanzas públicas conforme se establece en las NICSP 35 “Estados financieros consolidados y separados” y NICSP 36 “Inversiones en asociadas y negocios conjuntos”. Lo anterior representa un riesgo de valuación del patrimonio del PE y falta de transparencia en la información financiera del Gobierno Federal. Al respecto, la ASF realizó una observación y recomendación en la auditoría 54-GB “Integración de la Información Financiera de las Entidades del Sector Paraestatal Federal y de las Empresas Productivas del Estado, en los Estados Financieros del Gobierno Federal”, Cuenta Pública 2017, resultado 1 numeral 2 inciso e.
- 2) El patrimonio del FONADIN presentó un déficit por 117,592.6 mdp. De acuerdo con el análisis realizado por la ASF y con el historial de déficits acumulados del FONADIN, la utilidad de operación no fue suficiente para cubrir el costo financiero derivado de las obligaciones por indemnización carretera. FONADIN no está obligado a reportar sus estados financieros en la Cuenta Pública, sin embargo, existe falta de transparencia y rendición de cuentas por el historial deficitario observado.
- 3) Existe una estimación de los flujos futuros de ingresos netos basada en el enfoque de Valor Presente Neto, que generaría supuestos ingresos para el fideicomiso por 310,456.0 mdp. Lo anterior representa un riesgo para las finanzas públicas, debido a que no fue posible observar si se consideraron los efectos del costo financiero de las obligaciones por indemnización carretera que permitiera hacer un análisis de la continuidad del objeto y funcionalidad del fideicomiso.

Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares del 14 de diciembre de 2018, la Dirección de Finanzas Fiduciarias, remitió a la ASF sus comentarios a la cédula de resultados finales mediante el oficio Núm. DCI/101000/013/2019 del 15 de enero de 2019, a continuación, se enuncian extractos de su respuesta:

- En relación con la conclusión 3), en cumplimiento de lo establecido en las Reglas de Operación del FONADIN, en particular a las Reglas 5.18 y 6, cada año se elabora y presenta a consideración del Comité Técnico un Programa Financiero Anual (PFA) que contempla los principales activos y pasivos del Fideicomiso considerando su valor de realización.

Bajo este enfoque, todas las partidas del balance contenido en el Programa Financiero Anual, incluidas: i) la red carretera del FONADIN; ii) la deuda bursátil y

bancaria, y iii) el monto pendiente de desembolso de los Apoyos (para proyectos de infraestructura) se encuentran bajo la metodología de Valor Presente Neto; razón por la que un Patrimonio positivo (calculado como la diferencia entre activos y pasivos) implicaría la solvencia patrimonial del Fideicomiso.

Los estados financieros contables se elaboran con base en las Normas de Información Financiera (NIF); en este sentido la aplicación de la NIF A-2 Postulados Básicos, Negocio en Marcha no requiere de la remediación sobre la estimación de los flujos futuros de ingresos netos como se mencionó anteriormente, por dos razones: i) El negocio genera un flujo futuro esperado positivo al contemplar ingresos (valor presente neto de los tramos carreteros) por 310,456.0 mdp; egresos (obligaciones de deuda bursátil y bancaria) de 278,990.0 mdp, que incluyendo el resto de las partidas que componen los activos y los pasivos del fideicomiso dan un flujo neto positivo de 37,026.0 mdp y ii) La deuda bursátil y bancaria se encuentran avaladas por el Gobierno Federal por lo que, no existe riesgo de incumplimiento de pago. De conformidad con lo anterior el FONADIN no se encuentra en incumplimiento del postulado Negocio en Marcha.

Como resultado del análisis de la información proporcionada se mantiene las conclusiones, debido a que no fue posible observar si los supuestos utilizados en la determinación del Programa Financiero Anual, consideraron los resultados y los costos financieros históricos de las obligaciones por indemnización carretera que permitiera hacer un análisis sobre la continuidad, objeto y funcionalidad del fideicomiso y su impacto en las finanzas públicas.

2017-2-06G1C-15-0095-01-001 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su calidad de fideicomitente y fiduciario del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, realice remediciones sobre la estimación de los flujos futuros de ingresos netos basadas en el Valor Presente Neto, con escenarios que consideren las bases históricas de ingresos, el costo financiero de las obligaciones por indemnización carretera y las salidas de recursos para proyectos de infraestructura, a fin de respaldar con suficiencia la aseveración de negocio en marcha, generar una seguridad razonable sobre el cumplimiento del objeto del fideicomiso y cuantificar adecuadamente el pasivo contingente para el Gobierno Federal que permita una adecuada rendición de cuentas y su posible impacto en las finanzas públicas.

3. Comparar los estados financieros, con la información que se utiliza para determinar el indicador de la Posición Financiera Neta del Sector Público Federal.

Objetivo:

Verificar que el indicador de la Posición Financiera Neta del Sector Público Federal se integre de acuerdo con la información financiera dictaminada del Fondo Nacional de Infraestructura.

Alcance de la revisión:

El alcance de la revisión incluyó el análisis de los estados financieros dictaminados del FONADIN con la información que se utiliza para determinar el indicador de la Posición Financiera Neta del Sector Público Federal (PFN) y el informe de Deuda Pública del Título I “Obligaciones Garantizadas por el Gobierno Federal” en la Cuenta Pública.

Del procedimiento de auditoría aplicado se obtuvieron los hallazgos siguientes:

La PFN se presentó en los Informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP, como anexo V de Deuda Pública.

Posición Financiera Neta.

El cálculo de la PFN resulta una medición más completa, transparente y replicable, al basarse en información pública de los estados financieros de las entidades que conforman el Sector Público. Los saldos de la PFN se presentan a nivel concepto, por lo que se solicitó a la SHCP su integración, la cual fue proporcionada por la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública mediante el oficio 345 IX-50-2018 del 5 de abril de 2018; con la información proporcionada, se efectuó el comparativo de los saldos de las cuentas contables con que se elaboró la PFN contra los saldos definitivos de estados financieros dictaminados del FONADIN.

De conformidad con los estados financieros dictaminados al cierre del ejercicio de 2017, los pasivos financieros del FONADIN ascendieron a 257,985.7 mdp, mientras que los activos financieros sumaron 64,149.4 mdp. La diferencia entre estas cifras fue de 193,835.6 mdp y representa la posición financiera del FONADIN, la cual varía con la posición financiera presentada en la PFN, como sigue:

COMPARACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS DEL FONADIN CON LA PFN

(Miles de millones de pesos)

Concepto	Estados ^{1/} Financieros (1)	PFN ^{2/} (2)	Diferencia (3)= (1)- (2)
Total de Pasivo Financiero	257.9	260.9	(3.0)
Total de Activo Financiero	64.1	64.8	(0.7)
Neto	193.8	196.1	(2.3)

^{1/} Cifras tomadas de los estados financieros auditados del FONADIN al 31 de diciembre de 2017.

^{2/} Cifras según cédulas de trabajo de la Posición Financiera neta y el saldo de los requerimientos financieros del Sector Público proporcionadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante oficio 345-IX-50-2018 del 5 de abril de 2018.

La variación de los saldos de los estados financieros dictaminados contra las cifras que se usaron para determinar el PFN, se debe a que éstas fueron preliminares.

El saldo del FONADIN coincide con el saldo del Título I de la Cuenta Pública correspondiente a la deuda de los pagarés con garantía explícita del Gobierno Federal que se ubicó en 256,630.3 mdp, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107 de la LFPRH, el Gobierno Federal otorgó estas garantías, como se muestra en el cuadro siguiente:

TITULO I RESULTADOS GENERALES DE LA CUENTA PÚBLICA
OBLIGACIONES GARANTIZADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL, 2016-2017
(Millones de pesos)

Concepto	Saldo al 31-dic-2016	Saldo al 31-dic-2017
Total	239,110.9	256,630.3
FARAC ^{1/}	239,110.9	256,630.3

1/ Corresponde a los pasivos del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la integración de la PFN, la ASF detectó que los pasivos financieros del FONADIN incluyen un pagaré por 65.5 miles de millones de pesos (mmp) PIC POO1U con vencimiento a 30 años a favor de la SHCP. Por tal motivo, dicho saldo debería compensarse para la presentación de la PFN.

Esta situación también se presenta en el informe de Deuda Pública dentro del Título I Obligaciones Garantizadas por el Gobierno Federal en la Cuenta Pública, donde los 65.5 mmp, deberían compensarse en la presentación del informe de Deuda Pública.

Conclusiones:

- 1) La información financiera del FONADIN utilizada para el cálculo de la PFN no fue la definitiva, lo que genera opacidad en la información presentada. Al respecto, la ASF realizó la observación, que fue atendida, en la auditoría 41-GB “Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal” de Cuenta Pública 2017, mediante la propuesta de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, la cual planteó presentar en el Informe de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del segundo trimestre, del año siguiente al que se reporta, las cifras definitivas de la PFN y del Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público.
- 2) Los pasivos financieros del FONADIN incluyen un pagaré por 65.5 mmp, cuyo tenedor es la SHCP. Por tal motivo, dicho saldo debería compensarse para la presentación de la PFN, lo que genera una falta de transparencia e inadecuada rendición de cuentas. Al respecto, la ASF realizó una observación y recomendación en la auditoría 54-GB “Integración de la Información Financiera de las Entidades del Sector Paraestatal Federal y de las Empresas Productivas del Estado, en los Estados Financieros del Gobierno Federal”, en resultado 3 conclusión 2).

4. Confirmar a los tenedores de los títulos del fideicomiso.

Objetivo:

Confirmar las obligaciones por indemnización carretera contraídas por el FONADIN, la cual está garantizada por el Gobierno Federal.

Alcance:

La revisión incluyó el análisis del trabajo realizado por los auditores externos en la revisión de los pasivos por obligaciones derivadas de indemnizaciones carreteras.

Del procedimiento de auditoría aplicado se obtuvieron los hallazgos siguientes:

Al 31 de diciembre de 2017, el Fideicomiso mantiene emisiones de Pagarés de Indemnización Carretera (PIC's) y Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera (CBIC's) en Unidades de Inversión a largo plazo, los cuales se integraron como sigue:

Integración de las Obligaciones Derivadas de Indemnizaciones Carretera.
(Millones de pesos)

Valores Gubernamentales	Años	Monto total colocado UDIS	Intereses Devengados UDIS	Total capital e Intereses UDIs	Monto total deuda M.N. 2017
PIC P991U	30	17,342.4	103.0	17,445.4	103.5
PIC P011U	20	40,527.7	945.2	41,272.9	244.9
PIC P012U	20	5,874.7	137.9	6,012.4	35.7
PIC P001U (cupón cero) ^{1/}	30	11,158,698.6	59,518.9	11,218,217.5	66,575.1
Subtotal PIC's		11,222,443.4	60,705.0	11,282,948.1	66,959.2
CBIC 002 (300117)	28	3,482,657.6	81,624.8	3,564,282.4	21,152.4
CBIC 003 (210128)	19	3,304,672.3	77,453.3	3,382,125.6	20,071.4
CBIC 004 (310116)	29	5,319,125.3	124,667.0	5,443,792.3	32,306.5
CBIC 006 (321125)	30	2,150,000.0	5,710.9	2,155,710.9	12,793.2
CBIC 007 (221208)	20	3,500,000.0	9,296.9	3,509,296.9	20,826.1
CBIC 008 (231207)	20	4,500,000.0	8,500.0	4,508,500.0	26,755.9
CBIC 009 (331124)	30	5,013,900.0	9,470.7	5,023,370.7	29,811.4
Subtotal CBICS		27,270,355.2	316,723.6	27,587,078.8	163,716.9
Total PIC's y CBIC's		38,492,798.6	377,428.5	38,870,026.9	230,676.2
Costo de colocación					(2,936.0)
Intereses en moneda nacional					(2,239.9)
Obligaciones Derivadas de Indemnización Carretera					225,500.3

^{1/} El tenedor del título PIC P001U es de la Tesorería de la Federación de la SHCP.

Fuente: Elaborado por la ASF, con información financiera de los estados financieros dictaminados del FONADIN.

En el análisis financiero de la deuda del FONADIN, se detectó lo siguiente:

- a) El tenedor del título PIC P001U es la Tesorería de la Federación (TESOFE) y se encuentra registrado en la contabilidad del Poder Ejecutivo Federal como cuentas por cobrar a largo plazo.
- b) Los Auditores externos realizaron una Consulta de Posición de Valores al Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL) por los títulos emitidos de PICs y CBICs por el fideicomiso para validar su existencia, el cual respondió proporcionando la integración de los títulos del fideicomiso.
- c) Los Auditores externos validaron la documentación de todos los pagarés y certificados bursátiles de indemnización carretera que tiene emitidos el fideicomiso y su correcta valuación y revelación en los estados financieros del FONADIN.

Conclusión:

Los pagarés emitidos por las obligaciones por indemnización carretera son documentos garantizados por el Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIs) y su valor es determinado por el Banco de México, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), por lo que se incrementa su saldo adicionalmente a los intereses generados. Las obligaciones por indemnización carretera contraídas por el FONADIN por 225,500.3 mdp, representaron la totalidad de títulos emitidos, los cuales fueron presentados, valuados y revelados de conformidad con las Normas de Información Financiera.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó 1 observación la cual generó: 1 Recomendación.

Además, se generó 1 Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de revisar las operaciones de financiamiento que realiza el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), su correcto registro en la información financiera y la revelación de su impacto en las finanzas públicas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

De acuerdo a la revisión de la ASF a las Cuentas Públicas de los ejercicios 2012 a 2016, los estados financieros de las entidades pertenecientes al Sector Público han presentado diversas desviaciones que impidieron una armonización contable, principalmente por registros y revelaciones insuficientes en los saldos y transacciones de pasivos laborales, pasivos contingentes, garantías otorgadas por el Gobierno Federal, fideicomisos, deficiencias en la

aplicación de criterios de en la comparabilidad y supletoriedad a la normatividad del Consejo Nacional de Armonización Contable, conforme a mejores prácticas, y la utilización de bases contables inconsistentes y diferencias de interpretación de una misma norma contable. Dichas desviaciones y deficiencias provocan limitaciones en la confiabilidad de la información financiera y no han contribuido a cumplir con los objetivos de eficiencia, eficacia, economía y transparencia que se requiere para el proceso de evaluación de la gestión financiera.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece que “Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización”.

El Gobierno Federal ha buscado la implementación de la Política de Transparencia Proactiva, la cual busca transitar a la producción de información en un entorno de apertura, para que la sociedad reconozca a la información financiera de las entidades de la Administración Pública Federal, como un bien público útil para la solución de problemáticas y atención a necesidades cotidianas, y en los sujetos obligados de los tres poderes y órdenes de gobierno, como una herramienta indispensable para la mejora de sus procesos y el cumplimiento de sus objetivos. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Estrategia Transversal de Gobierno Cercano y Moderno planteó la transparencia, rendición de cuentas, consolidar un gobierno productivo y eficaz, la racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la aplicación de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados. Todo lo anterior, con base en el principio plasmado en el artículo 134 de la Constitución: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

El Gobierno Federal (GF) ordenó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), en su calidad de mandatario, modificar el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), para establecer un instrumento financiero y de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de infraestructura, a efecto de transformarse en el FONADIN, y extinguir al Fideicomiso Fondo de Inversión de Infraestructura (FINFRA), con objeto de que sus fines, patrimonio y proyectos fueran transferidos al FONADIN.

El FONADIN fue constituido mediante Contrato de Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago número 1936, en el cual se dispuso que BANOBRAS, en su carácter de agente financiero y mandatario del Gobierno Federal fungiera como fideicomitente y al mismo tiempo como fiduciario, en su carácter de institución fiduciaria.

Los resultados de la fiscalización mostraron que las cifras del FONADIN, presentadas en la Cuenta Pública 2017, fueron insuficientes para verificar la integración de su información financiera, ya que no proporcionaron información sobre activos, pasivos y patrimonio así como notas aclaratorias a los mismos, lo que generó opacidad en la rendición de cuentas del fideicomiso y en las inversiones financieras a largo plazo y pasivos contingentes del GF.

El FONADIN, en el ejercicio 2017, presentó un déficit patrimonial de 117,592.6 mdp, por lo que en los estados financieros del Poder Ejecutivo (PE) no se incluyó el registró en las inversiones financieras a largo plazo del patrimonio del FONADIN. Asimismo, por el déficit patrimonial antes mencionado, el valor de la inversión sería cero; adicionalmente, no se reveló ni registró un pasivo contingente por las obligaciones por indemnización carretera del FONADIN, que están garantizadas por el GF y representan un riesgo conforme se establecen en las NICSP 35 “Estados financieros consolidados y separados” y NICSP 36 “Inversiones en asociadas y negocios conjuntos”. Lo anterior, representa un riesgo de valuación del patrimonio del PE y falta de transparencia en la información financiera del Gobierno Federal.

De acuerdo con el análisis realizado por la ASF, la utilidad de operación no fue suficiente para cubrir el costo financiero derivado de las obligaciones por indemnización carretera. Los estados financieros del FONADIN, mostraron una estimación de los flujos futuros de ingresos netos basada en el enfoque de Valor Presente Neto, que generaría ingresos para el fideicomiso por 310,456.0 mdp. Lo anterior, representa un riesgo para las finanzas públicas, debido a que en el Programa Financiero Anual no fue posible observar si las cifras y el costo financiero de las obligaciones por indemnización carretera, consideraron los resultados históricos para su determinación, que permita hacer un análisis de la continuidad del objeto y funcionalidad del fideicomiso.

Los pagarés emitidos por las obligaciones por indemnización carretera son documentos garantizados por el Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIs) y su valor es determinado por el Banco de México, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), por lo que se incrementa su saldo adicionalmente a los intereses generados. Las obligaciones por indemnización carretera contraídas por el FONADIN por 225,500.3 mdp, representaron la totalidad de títulos emitidos, los cuales fueron presentados, valuados y revelados de conformidad con las Normas de Información Financiera.

La información financiera del FONADIN utilizada para el cálculo de la PFN no fue la definitiva lo que genera opacidad en la información presentada. Al respecto, la ASF realizó la observación, que fue atendida, en la auditoría 41-GB “Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal”, mediante la propuesta de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, la cual planteó presentar en el Informe de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del segundo trimestre, del año siguiente al que se reporta, las cifras definitivas de la PFN y del Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público.

Los pasivos financieros del FONADIN incluyen un pagaré por 65.5 mmp, cuyo tenedor es la SHCP. Por tal motivo, dicho saldo debería compensarse para la presentación de la PFN, lo que genera una falta de transparencia e inadecuada rendición de cuentas. Al respecto, la ASF realizó una observación y recomendación en la auditoría 54-GB “Integración de la Información Financiera de las Entidades del Sector Paraestatal Federal y de las Empresas Productivas del Estado, en los Estados Financieros del Gobierno Federal”.

En opinión de la ASF, la información financiera del FONADIN por el ejercicio 2017, presentada en la Cuenta Pública, no proporcionó información sobre activos, pasivos y patrimonio, así

como, información detallada de las operaciones de financiamiento y sus notas aclaratorias; asimismo, no fue posible verificar si las cifras históricas de ingresos, costo financiero de las obligaciones por indemnización carretera y salidas de recursos para proyectos de infraestructura, fueron consideradas en la determinación del Programa Financiero Anual, que permitiera realizar un análisis de la continuidad, el objeto, la funcionalidad del fideicomiso y su impacto en las finanzas públicas.

La atención de las recomendaciones por parte del FONADIN permitirá mejorar la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de su objeto, transparentar la toma de decisiones sobre la operación del fideicomiso, y cuantificar el pasivo contingente del Gobierno Federal que permita obtener una certeza razonable sobre la viabilidad del fideicomiso como negocio en marcha.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C.P. Teofilo Juan Augusto Morales González

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2017-0-01100-15-0095-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, valore la conveniencia de reformar los artículos 9, quinto párrafo, y 11, tercer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que los fideicomisos sin estructura presenten sus estados financieros y sus notas relativas en la Cuenta Pública y así contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos. [Resultado 1]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el proceso de Integración de información financiera, en la Cuenta Pública 2017.
2. Verificar el manual de contabilidad; las bases contables utilizadas; las revelaciones en las notas a los estados financieros; así como el dictamen emitido por el auditor externo.
3. Comparar los estados financieros, con la información que se utiliza para determinar el indicador de la Posición Financiera Neta del Sector Público Federal.
4. Confirmar a los tenedores de los títulos del fideicomiso.

Áreas Revisadas

La Dirección de Finanzas Fiduciarias 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. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 2 segundo párrafo
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Art. 70, Frac. XXI y XXV y Art. 77.

Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental: Valuación.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.