

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

Programa de Residuos Sólidos Municipales

Auditoría de Desempeño: 2024-2-06G1C-07-0024-2025

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 24

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2024 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el desempeño del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. en la operación del Programa de Residuos Sólidos Municipales, a fin de impulsar la construcción de infraestructura para la gestión y el manejo de los Residuos Sólidos.

Alcance

La auditoría comprendió la fiscalización de los resultados de la operación del Programa de Residuos Sólidos Municipales (PRORESOL) en 2024, mediante la administración realizada por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras), y se tomó como referencia el periodo de 2020 a 2023, respecto de la solicitud, autorización, formalización y seguimiento de los apoyos no recuperables para el desarrollo de estudios, asesorías y proyectos, así como su contribución en la construcción de infraestructura relacionada con la gestión y el manejo de los residuos sólidos. Asimismo, se identificó el presupuesto, la rendición de cuentas y la evaluación del Sistema de Control Interno Institucional.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del PRORESOL, a cargo del Banobras.

Las normas aplicadas en materia de auditorías de desempeño son congruentes con el Marco de Pronunciamientos Profesionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Antecedentes

En 1933 se creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., como un instrumento financiero que podía emitir bonos hipotecarios como consecuencia de préstamos inmobiliarios para atender las necesidades derivadas del proceso de urbanización del país e impulsar sectores como el ferrocarrilero y la industria.¹ Desde entonces, el banco quedó facultado para financiar tres rubros básicos: obras de servicios públicos, industrias de transformación y construcciones urbanas.²

Como parte del “Desarrollo Estabilizador” en el país,³ el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., tuvo cambios, de los cuales, los más importantes fueron dos decretos emitidos en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El primero, se publicó el 20 de febrero de 1943, en el cual se expidió la “Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A.”,⁴ y el segundo, se publicó el 29 de diciembre de 1966, en el que se modificó el nombre de la institución a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.,⁵ así como su ley orgánica.⁶

Con ello, se permitió al banco constituir un fondo, en fideicomiso, destinado a proporcionar cooperación para construir y mejorar los servicios públicos correspondientes a los municipios.⁷ No obstante, a partir de la década de 1980, la coyuntura en el país tuvo cambios debido a que se privatizaron bienes nacionales, los sectores estratégicos pasaron a particulares, las obras y servicios básicos fueron concesionados a privados en condiciones

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Cuenta Pública 2022**, México, 2022, p. 1, disponible en: https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2022/tomo/VII/MAT_Print.6G1C.01.INTRO.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

² Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., **Línea del tiempo**, México, 2024, p. 3.

³ De acuerdo con el Banobras, el “Desarrollo Estabilizador” se caracterizó por ser un periodo de gran crecimiento para la economía mexicana y sentó las bases de la industrialización del país, en el periodo de 1940 a 1969. Banobras, **Línea del tiempo**, México, 2024, p. 5.

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Decreto Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.**, México, 1943, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4562452&fecha=20/02/1943&cod_diario=195206 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Decreto que contiene reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.**, México, 1966 pp. 4 y 5, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=203101&pagina=4&seccion=0 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

⁶ En relación con los antecedentes históricos mediante los cuales el Banobras ha tenido modificaciones a su ley orgánica, han sido en distintos periodos, desde la emisión de la primera ley orgánica en 1943 se publicaron nuevas dejando sin efectos las precedentes en 1949, 1980, y 1986, respectivamente; esta última es la ley orgánica que, a la fecha de la elaboración del presente documento, actualmente rige al banco, y ha tenido distintas reformas en 2002, 2005, 2008, 2012, 2014 y 2024.

⁷ **Ibid.**, artículo 54, p. 5.

poco favorables para el Estado y el gasto público se redujo, ocasionando exclusión, pérdida del poder adquisitivo y un distanciamiento en las brechas sociales.⁸

Bajo ese contexto, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en su carácter de fideicomitente y el Banobras como fiduciario,⁹ constituyó el 07 de diciembre de 1995 el fideicomiso denominado “Fondo de Inversión en Infraestructura” (FINFRA) el cual tuvo por objeto promover el desarrollo de esquemas de inversión pública y privada para el desarrollo de infraestructura básica y el suministro de bienes y servicios públicos;¹⁰ asimismo, en agosto de 2002 se creó el “Programa de Residuos Sólidos Municipales”, como parte del programa del FINFRA, para destinar recursos federales a proyectos de residuos sólidos municipales o intermunicipales.¹¹

Adicionalmente, el 29 de agosto de 1997 se constituyó el “Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas” (FARAC), suscrito por el Banobras, el cual se encargaría de cubrir la indemnización de concesiones carreteras, así como administrar los recursos provenientes de los caminos y puentes rescatados, y proveer los recursos para su operación, mantenimiento y conservación.¹² Si bien en ese momento el fideicomiso no se relacionó en materia de residuos sólidos urbanos, el Gobierno Federal consideró que se cumplió con su principal objetivo, por lo que decidió aprovecharlo como puente para establecer un instrumento financiero y de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) en materia de infraestructura, con el propósito de desarrollar y operar esquemas que permitan la participación de la inversión pública y privada que coadyuve el crecimiento económico sostenido y un desarrollo regional equilibrado.

Como resultado, el 07 de febrero de 2008, se publicó en el DOF el Decreto por el que se ordena la creación del fideicomiso “Fondo Nacional de Infraestructura” (FONADIN), en el que se estableció modificar el FARAC a efecto de transformarse en el FONADIN, y se

⁸ Banobras, **Línea del tiempo**, México, 2024, p. 11.

⁹ De conformidad con el artículo 25, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, (...), mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, [Última reforma 15 de abril de 2025], México, p. 30, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

¹⁰ Auditoría Superior de la Federación, **Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016**, auditoría número 92-GB “Apoyos Recuperables del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura”, México, p. 2, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016_0092_a.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

¹¹ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, **Lineamientos Aplicables al Programa de Residuos Sólidos Municipales, Fondo Nacional de Infraestructura**, p. 3, disponible en: https://www.fonadin.gob.mx/wp-content/uploads/2016/08/Lineamientos_PRORESOL.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

¹² Auditoría Superior de la Federación, **Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016**, auditoría número 92-GB “Apoyos Recuperables del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura”, México, p. 2, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016_0092_a.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

transfirieron los fines, los proyectos y el patrimonio del FINFRA al nuevo fideicomiso, a efecto de extinguirlo. Con ello, se implementó un vehículo de coordinación de la APF para la inversión en infraestructura para auxiliar en la planeación, el fomento, la construcción, la conservación, la operación y la transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social y rentabilidad económica.¹³

Con el contrato por el que se formaliza la creación del FONADIN se encomendó al Banobras fungir como Fideicomitente y Fiduciario del fideicomiso.¹⁴ Además, se estableció como uno de los fines del fideicomiso el de recibir de las dependencias y entidades de la APF las propuestas que consideren viables sobre los programas y proyectos relacionados con el medio ambiente como recolección, disposición y reciclaje de basura, y residuos sólidos, a fin de determinar los esquemas mediante los cuales el fideicomiso pueda participar de acuerdo con su objeto y fines.¹⁵

Con base en el Decreto de Creación del FONADIN, el fondo dispuso de un Comité Técnico; asimismo, en las Reglas de Operación del fideicomiso se definieron entre las facultades del órgano colegiado el establecer las políticas generales y definir las prioridades para el cumplimiento del objeto y fines del fideicomiso, por lo que en su sesión ordinaria del 12 de mayo de 2008, mediante el acuerdo CT/1A ORD/12-MAYO-2008/III, el Comité Técnico aprobó al PRORESOL como uno de sus programas,¹⁶ y en la sesión ordinaria del 23 de septiembre de 2009, mediante el acuerdo CT/3A ORD/23-SEPTIEMBRE-2009/XIII, se ratificaron los objetivos del programa, así como el otorgamiento de los apoyos.¹⁷

En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2020-2024 se señaló que en México la inversión pública y privada en infraestructura se encontró muy por

¹³ Presidencia de la República, **Decreto por el que se ordena la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura**, México, 2008, disponible en: <https://www.fonadin.gob.mx/wp-content/uploads/2016/07/DecretocreacionFNI.pdf> [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

¹⁴ Auditoría Superior de la Federación, **Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017**, auditoría número 96-GB “Inversiones en Concesiones y su Financiamiento”, México, p. 2, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0096_a.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

¹⁵ Fondo Nacional de Infraestructura, **Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago No. 1936**, México, pp. 6 y 7, disponible en: https://www.fonadin.gob.mx/wp-content/uploads/2017/03/4to_ConvenioModif_06May08.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

¹⁶ De acuerdo con el Informe Anual del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., 2023, el FONADIN dispone de tres programas cuyo objetivo es brindar asistencia técnica especializada a los promotores para la preparación de proyectos y facilitar el acceso a los productos del Fondo en los sectores de transporte masivo, agua y manejo de residuos sólidos. Estos programas son: 1) Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, 2) Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua y 3) Programa de Residuos Sólidos Municipales.

¹⁷ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, **Lineamientos Aplicables al Programa de Residuos Sólidos Municipales, Fondo Nacional de Infraestructura**, México, p. 3, disponible en: http://www.fonadin.gob.mx/wp-content/uploads/2016/08/Lineamientos_PRORESOL.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

debajo de países con economías similares al ubicarse en 3.3% del Producto Interno Bruto (PIB) en comparación con el 10.2% y 7.9% de Perú y Colombia, respectivamente.¹⁸

De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a 2015, el 45.0% de los municipios fueron clasificados con alto y muy alto grado de marginación; asimismo, el Registro Público Único de Financiamiento y Obligaciones de Entidades Financieras y Municipios señaló que el 34.0% del total de municipios del país y el 44.0% de los catalogados con alto y muy alto grado de marginación no tuvieron acceso a financiamiento de 2005 a 2019, debido a la falta de capacidad financiera y administrativa, así como los escasos ingresos propios que generan.¹⁹

En 2024, mediante el PRORESOL se solicitaron 2 apoyos para proyectos en materia de residuos sólidos, por un monto total de 210,639.6 miles de pesos, los cuales fueron formalizados y autorizados ese mismo año. El monto autorizado se destinó a la zona norte de la región Olmeca del Estado de Veracruz para la aplicación de un estudio por un total de 18,200.4 (8.6%) miles de pesos, y de un proyecto por un total de 192,439.2 (91.4%) miles de pesos.

Resultados

1. Atención de las solicitudes de apoyos no recuperables

En 2024, el Banobras contó con el Manual de Políticas para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables, en el cual se estableció que el proceso de atención de las solicitudes para acceder a los apoyos no recuperables otorgados en el marco del PRORESOL²⁰ consta de las actividades siguientes: 1) envío de una solicitud por parte de los promotores de estudios, asesorías, proyectos o modificación de proyectos al banco en donde expresen el interés por obtener el apoyo mencionado, 2) revisión por parte de las Unidades de Negocio del Banobras para determinar que la solicitud esté debidamente elaborada y que cumple con la documentación requerida conforme a las Reglas de Operación del FONADIN,²¹ y 3) notificación al promotor de las observaciones u omisiones detectadas por el banco para su posterior solventación.

¹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024**, México, 2021, p. 43, disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/pronafide/pronafide2020.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2025].

¹⁹ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., **Programa Institucional 2020-2024**, México, 2021, pp. 9 y 10.

²⁰ Conforme a la Sección I, apartado III. Del PRORESOL, numeral 1, de los Lineamientos aplicables al Programa de Residuos Sólidos Municipales del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura se establece que “el PRORESOL es un programa instituido por el Gobierno Federal a través del Fondo, que tiene como objeto otorgar Apoyos No Recuperables para la construcción de infraestructura de Proyectos de Gestión de Residuos Sólidos, [...], así como para realizar Estudios [...]”.

²¹ Para la denominación de las Reglas de Operación del Fideicomiso No. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura a lo largo del documento se utilizará el término Reglas de Operación del FONADIN.

Al respecto, se identificó que, en 2024, el banco recibió 2 solicitudes de apoyos no recuperables, en el marco del PRORESOL, para la realización de un proyecto de infraestructura y un estudio,²² como se muestra en el cuadro siguiente:

SOLICITUDES DE APOYOS NO RECUPERABLES ATENDIDAS POR EL BANOBRAS, EN EL MARCO DEL PRORESOL, 2024¹

Nombre de la solicitud	Destino del apoyo no recuperable solicitado	Nombre del promotor	Monto solicitado (Miles de pesos)	Fecha de solicitud
"Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz"	Proyecto de infraestructura	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	192,439.2	17 de enero de 2024
"Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz"	Estudios	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	18,200.4	17 de enero de 2024

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

¹ En 2024, el Banobras no recibió solicitudes para la realización de asesorías ni para la modificación de proyectos.

Con la revisión del oficio de solicitud de apoyo no recuperable, del 17 de enero de 2024, se identificó que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), como promotor, expresó su interés al Banobras para obtener 1 apoyo no recuperable, por un monto de 192,439.2 miles de pesos, para la realización de 1 proyecto de adquisición, construcción y equipamiento de 3 nuevos rellenos sanitarios en los municipios de Coatzacoalcos, Cosoleacaque y Minatitlán del Estado de Veracruz y el equipamiento de 2 centros de valorización en los municipios de Coatzacoalcos y Minatitlán del Estado de Veracruz, así como 1 apoyo no recuperable, por un monto de 18,200.4 miles de pesos, para la elaboración de 1 estudio de línea base y proyecto ejecutivo para la construcción de los 3 rellenos sanitarios municipales y los 2 centros de valorización mencionados y 1 estudio para la obtención de las manifestaciones de impacto ambiental, análisis de riesgos y programas internos de protección civil.

²² Conforme a la Sección I, apartado IV. Proyectos susceptibles de recibir apoyos no recuperables y apartado VI. Destino, de los Lineamientos aplicables al Programa de Residuos Sólidos Municipales del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura se entiende por "Proyectos" a la realización de uno o más de los módulos siguientes: relleno sanitario, centro de acopio, estación de transferencia, recolección, barrido mecánico, equipamiento de relleno sanitario, planta de selección o separación de residuos sólidos, planta de tratamiento de residuos sólidos y planta de aprovechamiento de residuos sólidos y por "Estudios" a los estudios de diagnóstico, factibilidad técnica, ambiental y financiera y de evaluación socioeconómica, entre otros.

En este sentido, en 2024, la entidad fiscalizada elaboró la Ficha de Ingreso,²³ documento por medio del cual analizó el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y la integración de la documentación requerida conforme a lo establecido en las Reglas de Operación del FONADIN y su Anexo 1, de las solicitudes de apoyos no recuperables, en el marco del PRORESOL, presentadas por la SEMARNAT para la realización del proyecto de infraestructura y elaboración de los estudios correspondientes al “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y LA INTEGRACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA
EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL FONADIN, 2024

Proyecto de Infraestructura: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”	Cumplimiento	Estudio: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”	Cumplimiento
Criterios de Elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación del FONADIN			
Regla 8.1. El Proyecto de Infraestructura es promovido por una entidad del sector público y cuenta con fuente de pago propia.	✖	Regla 7. El monto solicitado se encuentra dentro del porcentaje autorizado para apoyos no recuperables.	✓
Regla 8.2. El Proyecto de Infraestructura se sujetará a un procedimiento de contratación que cumpla con los principios del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la evaluación de las propuestas de los participantes en dicho procedimiento será distinto al de puntos y porcentajes.	✓	Reglas 7. y 27. Los estudios y/o asesorías son promovidos por una entidad del sector público y se prevé que el proyecto de infraestructura presente una alta rentabilidad social y baja o nula rentabilidad económica.	✓
Regla 8.3. Una vez autorizado un apoyo, en caso de que el promotor provea a los participantes en el procedimiento de contratación de estudios de factibilidad diferentes a los utilizados por la Unidad de Evaluación Financiera para emitir el dictamen financiero correspondiente, dicho apoyo deberá ser sometido nuevamente a consideración de los órganos de decisión del Fideicomiso.	✖	Regla 28. El proyecto de infraestructura corresponde a los sectores susceptibles de apoyo.	✓
Regla 8.4. Está prevista la participación del sector privado en el proyecto de infraestructura.	✖	Regla 29. El destino del apoyo corresponde a los previstos en las Reglas de Operación del FONADIN.	✓
Regla 8.5. Se cuenta con los estudios de factibilidad que demuestran la viabilidad del proyecto de infraestructura, su rentabilidad social y la justificación del apoyo solicitado.	✖	Regla 37.7.9. Primer párrafo. La solicitud que se presenta al Comité Técnico cuenta con la declaración de la unidad administrativa de la entidad federal a la que corresponda la coordinación del sector respectivo.	✓
Regla 8.6. Se cuenta con el dictamen de viabilidad técnica del proyecto.	✖	Regla 37.7.9. Tercer párrafo. Tratándose de asuntos en los que el promotor sea un gobierno estatal o municipal, la entidad federal que coordina el sector correspondiente no omite referir en su declaración la manifestación que para tales efectos formule el gobierno u organismos respectivo, al momento de entregar la solicitud.	✓
Regla 8.7. El proyecto de infraestructura cuenta con el registro en la cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP.	✖		
Regla 8.9. El apoyo solicitado es menor al 50.0% de la	✖		

²³ Conforme al Anexo A. Términos y Definiciones del Manual de Políticas y Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) se establece que la “Ficha de Ingreso es el documento mediante el cual las Unidades de Negocio solicitan [...] el análisis y evaluación de la solicitud presentada por el [...] promotor, para el posible otorgamiento del apoyo, en el que se describe el resultado de la estructuración del mismo”.

Proyecto de Infraestructura: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”	Cumplimiento	Estudio: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”	Cumplimiento
inversión total del proyecto.			
Regla 37.7.9. Primer párrafo. La solicitud que se presenta al Comité Técnico cuenta con la declaración de la unidad administrativa de la entidad federal a la que corresponda la coordinación del sector respectivo.	✓		
Regla 37.7.9. Tercer párrafo. Tratándose de asuntos en los que el promotor sea un gobierno estatal o municipal, la entidad federal que coordina el sector correspondiente no omite referir en su declaración la manifestación que para tales efectos formule el gobierno u organismos respectivo, al momento de entregar la solicitud.	✓		
Documentos requeridos conforme al Anexo 1 de las Reglas de Operación del FONADIN ¹			
1. Carta Solicitud firmada por el promotor.	✓	1. Carta Solicitud firmada por el promotor.	✓
2. Declaración de la coordinadora sectorial de que el Proyecto cumple con las disposiciones aplicables. (Regla 37.7.9.)	✓	2. Declaración de la coordinadora sectorial de que el Proyecto cumple con las disposiciones aplicables. (Regla 37.7.9.)	✓
3. Dictamen favorable al que se refiere el artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, elaborado en términos de los “Lineamientos relativos a los dictámenes de los programas y proyectos de inversión a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”. ² (Regla 8.5.)	✗	3. Descripción del estudio y/o asesoría: Conforme al apéndice 1 del anexo 1 de las Reglas de Operación del FONADIN.	✓
4. Descripción del proyecto: - Conforme al apéndice 2 del Anexo 1 de las Reglas de Operación del FONADIN. - Copia del Análisis Costo Beneficio vigente.³ - Otros estudios.	✓	4. Acuse de recibido de la solicitud de registro en la cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP. (Regla 8.7.)	✗
5. Comprobante de registro en la cartera en la Unidad de Inversiones de la SHCP. (Regla 8.7.)	✗	5. Suficiencia presupuestal.	✓
6. Flujo de efectivo con bases y supuestos de proyección. (Regla 8.5.)	✗	6. Investigación de mercado.	✗
7. Antecedentes de cualquier otro apoyo otorgado por la banca de desarrollo, otros fideicomisos de fomento o cualquier entidad del sector público.	✓	7. Antecedentes de cualquier otro apoyo otorgado por la banca de desarrollo, otros fideicomisos de fomento o cualquier entidad del sector público.	✓
8. Oficio de adhesión al programa específico del FONADIN que le aplique.	✓	8. Oficio de adhesión al programa específico del FONADIN que le aplique.	✓
9. Proyecto de Ficha Técnica.	✓	9. Proyecto de Ficha Técnica.	✓

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

¹ Algunos de los documentos requeridos conforme al Anexo 1 de las Reglas de Operación del FONADIN son equivalentes a lo solicitado en los Criterios de Elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación del FONADIN como se especifica en los casos en los que corresponda.

² El artículo 34, fracción II, de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que “Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, [...]: Presentar a la Secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, [...]. La Secretaría, [...], podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. [...]”.

³ El Análisis Costo Beneficio se encontró en proceso de actualización por parte del promotor a la fecha de elaboración de la Ficha de Ingreso.

Con la revisión de la Ficha de Ingreso elaborada por el Banobras para el proyecto de infraestructura “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” se identificó que el banco, en 2024, consideró elegible la solicitud del proyecto, aun cuando la SEMARNAT, como promotor, cumplió con 3

de los 10 criterios establecidos para su aprobación, ya que, respecto de las 7 reglas incumplidas, el banco señaló que exceptuó el cumplimiento debido a que el proyecto fue clasificado como obra pública, por lo que no fue necesario la participación del sector privado que dotara de fuente de pago propia para cubrir el 50.0% de la inversión ni que participara en el procedimiento de contratación (reglas 8.4., 8.1., 8.9. y 8.3.); además de que el promotor se encontró en proceso de actualización del Análisis Costo Beneficio y del registro de cartera en la Unidad de Inversiones de la SHCP (regla 8.7.) a causa del rechazo a la construcción del relleno sanitario regional por parte de la población del municipio de Nanchital en Veracruz;²⁴ y debido a que la secretaría no contó con los estudios que demuestren la factibilidad del proyecto y el dictamen de viabilidad, por lo que el banco solicitó la excepción del cumplimiento de las reglas 8.5. y 8.6. a los órganos de decisión conforme a lo establecido en la regla 38.1. de las Reglas de Operación del FONADIN, la cual establece que el Comité Técnico está facultado para autorizar cualquier excepción a dichas reglas.

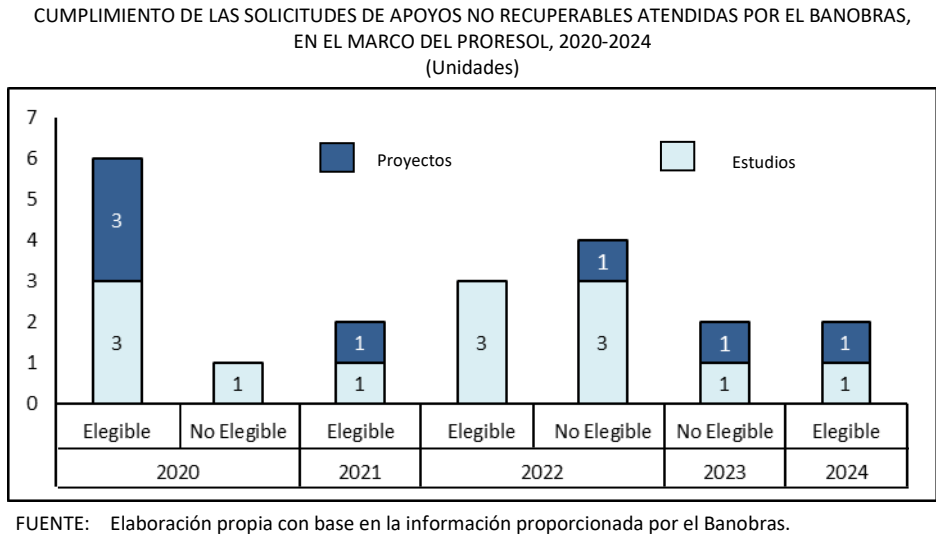
En cuanto al estudio “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, se identificó que el Banobras, en 2024, consideró elegible su solicitud, aun cuando cumplió con 7 de los 9 documentos establecidos para su aprobación, ya que, respecto de los 2 documentos faltantes el banco señaló que exceptuó su cumplimiento porque la SEMARNAT se encontró en proceso de actualización del registro de cartera en la Unidad de Inversiones de la SHCP (documento número 4) y a que, si bien la SEMARNAT no compartió una investigación de mercado de los estudios (documento número 6), su área técnica validó los costos de los estudios solicitados los cuales sirvieron de referencia para la integración de las fichas analizadas.

Asimismo, el Banobras indicó que las observaciones u omisiones que las unidades de negocio identificaron de las solicitudes de apoyos no recuperables, en 2024, se notificaron a los promotores por medio de reuniones de trabajo, de las cuales no contaron con documentación que evidenciara su realización dentro de los 15 días establecidos como plazo; sin embargo, con la revisión de 2 oficios remitidos al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, del 19 de marzo de 2025, se identificó que a partir de ese año el banco emitió oficios, dentro del plazo de 15 días, por medio de los cuales solicitó a los promotores su intervención para completar los expedientes con el envío de los documentos necesarios para continuar con el proceso de autorización y formalización de los apoyos no recuperables.

En el periodo de 2020 a 2024, el banco recibió 20 solicitudes para el otorgamiento de apoyos no recuperables, en el marco del PRORESOL, de las cuales clasificó como elegibles a 13 para la realización de 5 proyectos de infraestructura y la elaboración de 8 estudios, y

²⁴ Conforme a lo establecido en el Convenio de Apoyo Financiero del proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, del día 13 de diciembre de 2023, el proyecto corresponde a la primera etapa del “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”.

como no elegibles de recibir apoyos no recuperables a un total de 7 solicitudes para la realización de 2 proyectos y 5 estudios en materia de gestión integral de residuos sólidos urbanos, como se muestra en el cuadro siguiente:



Las 2 solicitudes recibidas por el Banobras, en 2024, representaron un decremento en promedio anual del 26.9% respecto de las 7 solicitudes recibidas en 2020, lo cual tuvo como origen el hecho de que los estados, municipios o la federación son los responsables de la realización de las solicitudes de apoyo, sin que el Banobras tenga un marco normativo que permita revertir dicha situación.

En cuanto a las solicitudes que el banco clasificó como elegibles para recibir apoyos no recuperables en el marco del PRORESOL, en el periodo de 2020 a 2024, se identificó que 5 fueron para la realización de proyectos, de los cuales 2 fueron para la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la región de la Ciénega en Michoacán y en la región Olmeca en Veracruz, 1 para el manejo y aprovechamiento de residuos orgánicos mediante la valorización energética en el municipio de Naucalpan en el Estado de México, 1 para la construcción de un centro integral de residuos en Ciudad Victoria en Tamaulipas y 1 para la clausura del tiradero a cielo abierto en la parte norte de la región Olmeca en Veracruz.

Asimismo, se identificó que 8 fueron para la elaboración de estudios, de los cuales 6 fueron para la gestión integral de residuos sólidos en los municipios de La Piedad y Zitácuaro en Michoacán, en Guaymas y Empalme en Sonora, en el municipio de Chihuahua en el Estado de Chihuahua, en el municipio de Tlaxcala en el Estado de Tlaxcala y en la región Olmeca del Estado de Veracruz, 1 para el centro de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos en el municipio de Zamora en Michoacán, y 1 para la clausura del tiradero a cielo abierto en la parte norte de la región Olmeca de Veracruz.

Respecto de las 7 solicitudes que el Banobras clasificó como no elegibles para recibir apoyos no recuperables, el banco señaló que se debió a que los estudios de los municipios de Durango, Uruapan y Saltillo no respondieron ante la solicitud de información para completar el expediente, el proyecto de infraestructura de Pátzcuaro no continuó, ya que el alcalde solicitante dejó el cargo, el estudio del municipio de Aguascalientes no pudo obtener el registro en la cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP y los proyectos de los municipios de Cuautla y Tampico no sustentaron su plan de negocios.

2. Autorización y formalización de los apoyos no recuperables

I. Autorización

Con el análisis de las Reglas de Operación del FONADIN y del Manual de Políticas y Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables, se identificó que el proceso de autorización de las solicitudes de apoyos no recuperables consta de las actividades siguientes: 1) elaboración de una Ficha Técnica,²⁵ 2) someter ante el Comité Técnico,²⁶ previa opinión favorable del Subcomité de Evaluación y Financiamiento,²⁷ la autorización del apoyo no recuperable y 3) análisis y autorización del apoyo no recuperable por parte de los órganos de decisión.

En 2024, el Banobras recabó y atendió 2 solicitudes de apoyos no recuperables, de las cuales 1 fue para la elaboración de un estudio y 1 para un proyecto de infraestructura, ambos relacionados con la ejecución del “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”. Para ello, se identificó que el banco elaboró una Ficha de Ingreso, documento por medio del cual analizó el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, y que sirvió para la realización del análisis de factibilidad del proyecto, así como la estructura preliminar de financiamiento propuesto para el apoyo, información que se integró en la Ficha Técnica. Al respecto, con la revisión de las Fichas Técnicas para las 2 solicitudes se identificó que tuvieron la descripción y el análisis de los apoyos no recuperables, como se muestra a continuación:

²⁵ Conforme al apartado V.1. Descripción, Sección V. Etapa Análisis y Decisión del Manual de Políticas y Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) el proyecto de Ficha Técnica es el documento en el que las unidades de negocio del Banobras llevan a cabo la revisión, validación, análisis de factibilidad y plasman el preanálisis y la estructura preliminar del financiamiento propuesto junto con los términos y condiciones del apoyo solicitado.

²⁶ El Comité Técnico es un órgano de decisión que se integra por 3 representantes de la SHCP, 2 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y 1 por cada una de las dependencias siguientes: Secretaría de Marina, Secretaría de Energía, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Turismo, el Banobras, y por titulares del poder ejecutivo de 3 entidades federativas.

²⁷ El Subcomité de Evaluación y Financiamiento es presidido por el titular de la Unidad de Crédito Público de la SHCP y, además, está integrado por cada una de las autoridades siguientes: Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, el Banobras, la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, del fiduciario, y 3 miembros independientes del sector privado.

CUMPLIMIENTO DE LAS FICHAS TÉCNICAS CON LO DISPUESTO EN EL MANUAL DE POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE APOYOS RECUPERABLES Y NO RECUPERABLES DEL FONADIN, 2024

Proyecto de Infraestructura: "Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz"		Estudio: "Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz"	
Elemento	Dispuso de la descripción y análisis	Elemento	Dispuso de la descripción y análisis
1. Solicitud de apoyo.	✓	1. Solicitud de apoyo.	✓
2. Resumen ejecutivo.	✓	2. Resumen ejecutivo.	✓
3. Antecedentes.	✓	3. Antecedentes.	✓
4. Situación actual.	✓	4. Situación actual.	✓
5. Promotor.	✓	5. Promotor.	✓
6. Descripción del proyecto.	✓	6. Descripción del estudio.	✓
7. Dictamen de evaluación financiera. ¹	✗	7. Costo total del estudio.	✓
8. Términos y condiciones.	✓	8. Reporte de la viabilidad del apoyo. ²	✗
9. Criterios de elegibilidad.	✓	9. Monto del apoyo.	✓
10. Conclusiones y recomendaciones.	✓	10. Criterios de elegibilidad.	✓
11. Propuesta de acuerdo.	✓	11. Conclusiones y recomendaciones.	✓
		12. Propuesta de acuerdo.	✓

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

¹ El dictamen de evaluación financiera corresponde al Dictamen de la Unidad de Evaluación Financiera en la Ficha Técnica.

² El reporte de la viabilidad del apoyo corresponde al Reporte de la Unidad de Evaluación Financiera de la Ficha Técnica.

Con la revisión de la Ficha Técnica se identificó que, para el proyecto de infraestructura, en el caso del elemento número 7, el Banobras indicó que no le fue aplicable la emisión del dictamen de evaluación financiera. Al respecto, el banco explicó que debido a que el proyecto se licitó bajo un esquema de obra pública en el que no se consideró la participación privada en su financiamiento no es necesario emitir un dictamen si el Comité Técnico determina que la participación del sector privado no es indispensable de conformidad con el numeral 5.6., de la regla 5., de las Reglas de Operación del FONADIN,²⁸ y a que el promotor se encontró actualizando el registro del proyecto en la Unidad de Inversiones de la SHCP mediante un Análisis Costo Beneficio. Si bien el banco no dispuso de un dictamen de evaluación financiera, se identificó que para definir el monto del proyecto tomó como referencia para determinar el financiamiento del proyecto las estimaciones del

²⁸ Conforme al párrafo segundo, numeral 5.6., regla 5., Capítulo IV De los Alcances de las Reglas de Operación, Título Primero Disposiciones Generales, de las Reglas de Operación Fideicomiso No. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, para el otorgamiento de aportaciones no recuperables para la realización de proyectos de obra pública, en los casos que el Comité Técnico lo considere, no será necesaria la participación del sector privado; para este caso, no le será aplicable evaluar la viabilidad del financiamiento del proyecto y emitir el dictamen financiero correspondiente.

Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y Manejo Especial (SIGIRES),²⁹ hasta por un monto de 192,439.2 miles de pesos, con el visto bueno y validado por la SEMARNAT, y recomendó al promotor informar sobre las variaciones que existan entre los costos del proyecto y de la actualización del Análisis Costo Beneficio registrado en la cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP, en el entendido de que si se incrementan los costos estos correrán a cargo del promotor, y si el costo total del proyecto es menor al presentado deberá ser ajustado.

Asimismo, se identificó que en la Ficha Técnica para la elaboración de estudios se acreditó 11 de sus 12 elementos de acuerdo con lo dispuesto en el Manual de Políticas y Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables del FONADIN; sin embargo, para el caso del elemento número 8 el Banobras se vio imposibilitado de determinar la viabilidad financiera debido a que no dispuso de una investigación de mercado con cotizaciones sobre el costo de los estudios, ya que la SEMARNAT, como promotor, se encontró actualizando el registro del “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” en la cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP mediante un Análisis Costo Beneficio.

En relación con lo anterior, se identificó que el promotor solicitó al banco, mediante los oficios del 17 y 18 de enero de 2024, considerar las cotizaciones realizadas por el SIGIRES, mientras se realiza la actualización de la cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP, para las cuales se constató que el banco tomó para la integración de la Ficha Técnica los costos de los estudios elaborados por el SIGIRES, que sirvieron como referencia y fueron avalados por la SEMARNAT al estar sustentados por medio de análisis cuantitativos y cualitativos, hasta por un monto de 18,200.4 miles de pesos. Además, mediante la Ficha Técnica el banco recomendó a las instancias de autorización que se incluya en los instrumentos jurídicos la condición de que los estudios inicien una vez actualizada la cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP;³⁰ también, que se establezca como mecanismo para asegurar que el monto otorgado sea suficiente y que cualquier recurso adicional que se requiera sea aportado por el promotor con recursos propios.

Respecto del análisis y la autorización por parte de los órganos de decisión, el Banobras remitió mediante correos electrónicos del 23 y 29 de enero de 2024 las Fichas Técnicas a la

²⁹ Conforme a lo establecido en el Decreto de creación del organismo público descentralizado intermunicipal denominado Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y Manejo Especial, del 10 de febrero de 2023, el SIGIRES se crea y constituye como un organismo público descentralizado intermunicipal por parte de los municipios de Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleacaque, cuyo objeto es llevar a cabo las actividades de diversa índole para realizar la clausura del sitio de disposición denominado Las Matas, así como atender el servicio de transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos.

³⁰ El Banobras solicitó a los órganos de decisión la excepción del cumplimiento de la regla 8.7. de las Reglas de Operación del Fideicomiso No. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura referente a que el promotor debe de contar con el registro del proyecto en la Cartera de la Unidad de la SHCP, conforme a lo establecido en la regla 38.1. de las Reglas de Operación del FONADIN, la cual establece que el Comité Técnico está facultado para autorizar cualquier excepción a dichas reglas.

Unidad de Crédito Público de la SHCP para ser integradas en el orden del día de las sesiones de los órganos de decisión del FONADIN, y con ello el Secretario de Actas en el fideicomiso convocó, el 29 de enero de 2024, al Subcomité de Evaluación y Financiamiento y, el 01 de febrero del mismo año, al Comité Técnico a sesionar sobre la solicitud de los 2 apoyos no recuperables relacionados con la ejecución del “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, como se muestra a continuación:

APOYOS NO RECUPERABLES SOMETIDOS PARA AUTORIZACIÓN ANTE LOS ÓRGANOS DE DECISIÓN DEL FIDEICOMISO, 2024					
Datos de la sesión		Subcomité de Evaluación y Financiamiento		Comité Técnico	
Apoyo no recuperable		Proyecto de Infraestructura: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”	Estudio: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”	Proyecto de Infraestructura: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”	Estudio: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”
	Sesión	Primera sesión.		Primera sesión extraordinaria.	
	Fecha de celebración	29 de enero de 2024.		01 de febrero de 2024.	
	Orden del día	Autorización de apoyos no recuperables.		Autorización de apoyos no recuperables.	
	Comentarios	Se realizaron comentarios por parte de los integrantes del subcomité relacionados con la ubicación del proyecto, el porcentaje del monto por financiar, y la importancia para la realización del proyecto.		Sin comentarios.	
	Decisión	Se recomienda al Comité Técnico autorizar el otorgamiento de apoyos no recuperables.		Se autoriza el otorgamiento de apoyos no recuperables.	
	Número de acuerdo	SEF/1º/29-ENERO-2024/II-B.	SEF/1º/29-ENERO-2024/II-A.	CT/1ºEXT/01-FEBRERO-2024/III-B.	CT/1ºEXT/01-FEBRERO-2024/III-A.
	Monto máximo autorizado	Hasta por 192,439.2 miles de pesos.	Hasta por 18,200.4 miles de pesos.	Hasta por 192,439.2 miles de pesos.	Hasta por 18,200.4 miles de pesos.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

Con la revisión de los acuerdos números CT/1ºEXT/01-FEBRERO-2024/III-A y CT/1ºEXT/01-FEBRERO-2024/III-B se identificó que el Comité Técnico autorizó, previa recomendación del Subcomité de Evaluación y Financiamiento, el otorgamiento de 2 apoyos no recuperables y establecieron las bases a considerarse para la formalización de los apoyos, de las cuales destacan las siguientes: 1) el promotor debe actualizar el registro de cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP; 2) se debe suscribir el Convenio de Apoyo Financiero;³¹ 3) los recursos deben ejecutarse mediante el SIGIRES, y 4) el promotor debe emitir la convocatoria de al menos un procedimiento de contratación sobre de quién llevará a cabo los estudios, la infraestructura y la supervisión. Además, en los acuerdos referidos se autorizó al banco definir los términos y condiciones en la formalización del Convenio de Apoyo Financiero.

³¹ Para el caso del estudio dentro de un plazo de 90 días naturales y para el proyecto 180 días naturales.

II. Formalización

De acuerdo con las Reglas de Operación del FONADIN y del Manual de Políticas y Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables una vez autorizadas las solicitudes de los apoyos no recuperables por el Comité Técnico, previa opinión favorable del Subcomité de Evaluación y Financiamiento, el Banobras debe formalizar las autorizaciones mediante los procesos siguientes: 1) notificar a los promotores los términos y condiciones de aprobación de las solicitudes, 2) elaborar los Convenios de Apoyos Financieros, los cuales formalizan las autorizaciones, y 3) suscribir los Convenios de Apoyos Financieros.

En 2024, el Banobras notificó a la SEMARNAT mediante el oficio del 13 de febrero de ese año la autorización por parte del Comité Técnico del otorgamiento de los apoyos no recuperables para la ejecución del proyecto y la elaboración de estudios correspondientes al “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”; asimismo, el banco informó al promotor sobre las bases que el comité dictaminó y a las que debe sujetarse, y le solicitó la documentación relativa a las personas facultadas para suscribir el Convenio de Apoyo Financiero.

Adicionalmente, se constató que el banco elaboró el Convenio de Apoyo Financiero para la ejecución de un proyecto y el Convenio de Apoyo Financiero para la realización de un estudio correspondientes al “Proyecto de Gestión Integral de Residuos de la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, documentos que sirvieron de instrumentos jurídicos para formalizar los apoyos no recuperables y que contaron con los elementos que se muestran a continuación:

CONVENIOS DE APOYOS FINANCIEROS PARA EL OTORGAMIENTO DE APOYOS NO RECUPERABLES
CELEBRADOS POR EL BANOBRAS Y EL PROMOTOR, 2024

Elemento	Descripción	Estatus del convenio
Proyecto de Infraestructura: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”		
Título	Convenio de Apoyo Financiero para la Segunda Etapa del Proyecto de Gestión Integral de Residuos de la Zona Norte de la Región Olmeca que celebran, por una parte, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (Banobras) y, por otra parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	En ejecución
Antecedentes	Se muestra información sobre el contexto del procedimiento en relación con la solicitud del apoyo no recuperable hasta por 192,439.2 miles de pesos para la adquisición de terrenos y construcción y equipamiento de 3 nuevos rellenos sanitarios para los municipios de Coatzacoalcos, Cosoleacaque y Minatitlán, en el Estado de Veracruz.	
Declaraciones	Se presenta las manifestaciones de las partes involucradas, sobre la veracidad de la información y sus intenciones.	
Cláusulas	Se integró en los temas siguientes: 1) Definiciones, 2) Objeto y monto del apoyo proyecto, 3) Destino del apoyo proyecto, 4) Condiciones previas para el desembolso del apoyo proyecto, 5) Obligaciones del promotor y el SIGIRES respecto de la aplicación de los recursos del apoyo proyecto, 6) Procedimiento de entrega de recursos, 7) Desembolso de los recursos del apoyo proyecto, 8) Certificaciones, 9) Reembolso del apoyo proyecto, 10) Enlace único, 11) Supervisión, 12) Rendición de cuentas, 13) Suspensión temporal del proyecto, 14) Terminación anticipada o rescisión de los contratos, 15) Indemnización, 16) Información, 17) Relación contractual, 18) Domicilios, 19) Vigencia y modificaciones, y 20) Jurisdicción.	
Firmas	Contiene las firmas de las partes que celebran el convenio.	
Fecha de firma del convenio	13 de mayo de 2024.	

Elemento	Descripción	Estatus del convenio
Estudio: "Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz"		
Título	Convenio de Apoyo Financiero para Estudios que celebran, por una parte, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (Banobras) y, por otra parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	En ejecución
Antecedentes	Se muestra información sobre el contexto del procedimiento en relación con la solicitud del apoyo no recuperable hasta por 18,200.4 miles de pesos para la elaboración de estudios referente al "Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz".	
Declaraciones	Se presenta las manifestaciones de las partes involucradas, sobre la veracidad de la información y sus intenciones.	
Cláusulas	Se integró en los temas siguientes: 1) Objeto, 2) Condiciones para el desembolso del apoyo, 3) Desembolso del apoyo, 4) Contratación de estudios, 5) Documentos del procedimiento de contratación, 6) Eventos del procedimiento de contratación, 7) Revisión de avance y entrega final de los estudios, 8) Certificación de la entrega final, 9) Rescisión y terminación anticipada de los contratos, 10) Terminación anticipada del convenio, 11) Rescisión del convenio, 12) Relación contractual, 13) Información, 14) Indemnización, 15) Responsabilidad, 16) Domicilios, 17) Vigencia y modificaciones, y 18) Jurisdicción.	
Firmas	Contiene las firmas de las partes que celebran el convenio.	
Fecha de firma del convenio	05 de abril de 2024.	

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

Al respecto, se identificó que el convenio destinado a la elaboración de estudios y el correspondiente a la ejecución del proyecto se formalizaron en abril y mayo de 2024, respectivamente. En ambos documentos se incluyen los antecedentes de los respectivos apoyos; las declaraciones del banco, del promotor y del responsable de los recursos; las cláusulas para su otorgamiento, con los que se definen los términos y condiciones, y las firmas de todas las partes que celebran el convenio. Además, con la revisión de los 2 convenios se identificó que, para el desembolso de los recursos, se definieron principalmente las cláusulas siguientes: el promotor debe actualizar el registro de cartera de la Unidad de Inversiones de la SHCP; los recursos deben ejecutarse mediante el SIGIRES; el promotor debe emitir la convocatoria de al menos un procedimiento de contratación acerca de quién llevará a cabo los estudios, la infraestructura y supervisión del proyecto, y obtener el visto bueno sobre el procedimiento de contratación del proyecto.

Respecto del periodo de referencia de la presente auditoría, se identificó que, de 2020 a 2024, se autorizaron 13 solicitudes de apoyos no recuperables, de los cuales 11 se formalizaron, como se muestra a continuación:

APOYOS NO RECUPERABLES AUTORIZADOS Y FORMALIZADOS EN EL MARCO DEL PRORESOL, 2020-2024
(Solicitudes)

Apoyo no recuperable	2020 (a)	2021 (b)	2022 (c)	2023 (d)	2024 (e)	Total (f)=(a) + (b)+ (c) +(d) +(e)	TMCA ¹
Total	5	3	3	0	2	13	(20.5)
Proyectos autorizados	2	2	0	0	1	5	(15.9)
Formalizado	1	1	0	0	1	3	0.0
No formalizado	1	1	0	0	0	2	(100.0)
Estudios autorizados	3	1	3	0	1	8	(24.0)
Formalizado	3	1	3	0	1	8	(24.0)
No formalizado	0	0	0	0	0	0	n.a.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

n.a. No aplicable.

¹ La Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) se calculó con base en la fórmula siguiente = $[(\text{cifra de 2024}/\text{cifra de 2020})^{1/4} - 1] * 100$.

De 2020 a 2024, el total de apoyos no recuperables autorizados en el marco del PRORESOL presentó una tendencia a la baja del 20.5% en promedio anual, al pasar de 5 autorizaciones a 2 autorizaciones; en lo que respecta a las autorizaciones de proyectos disminuyeron en promedio anual un 15.9%, al pasar de 2 autorizaciones a 1 autorización, de igual manera las autorizaciones de estudios disminuyeron en promedio anual un 24.0%, al pasar de 3 autorizaciones a 1 autorización. Al respecto, el banco señaló que esto se debió a que las autorizaciones están relacionadas directamente con el número de solicitudes, las cuales en el periodo también disminuyeron.³²

De las 2 solicitudes autorizadas por el Comité Técnico que no se formalizaron, la primera correspondió a un proyecto de gestión integral de residuos sólidos urbanos en la región de la Ciénega Michoacán, solicitado en 2020, en donde el promotor no aceptó firmar el contrato de asociación público-privada, y la segunda se relacionó con un proyecto para un centro integral de residuos, solicitado en 2021, en donde el promotor no inició el procedimiento de contratación del proyecto ni solicitó prórroga.

3. Seguimiento de los proyectos de infraestructura apoyados

El Banobras, en 2024, contó con las Reglas de Operación del FONADIN, los Lineamientos aplicables al Programa de Residuos Sólidos Municipales y el Manual de Políticas y Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables, en los cuales se estableció que el seguimiento de los apoyos no recuperables se llevó a cabo por medio de las actividades siguientes: 1) recepción de las solicitudes de desembolso por parte de los promotores; 2) verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en los Convenios de Apoyo Financiero; 3) emisión de la instrucción para el desembolso de los recursos; 4) informe al órgano competente del FONADIN respecto de cualquier situación relevante sobre el desempeño de los proyectos o, en su caso, de las modificaciones necesarias; 5) autorización de prórrogas a los plazos establecidos; 6) celebración de

³² Las causas de la disminución de las solicitudes durante el periodo de 2020-2024, se mencionan en el resultado número 1 “Atención de las solicitudes de apoyos no recuperables” del presente informe.

reuniones de avances y versión final de los estudios; 7) cancelación de los apoyos no recuperables, y 8) solicitud de cancelación de remanentes de los recursos no desembolsados.

En 2024, el Banobras recibió 26 solicitudes de desembolso, de las cuales el 3.8% (1) correspondió al proyecto de infraestructura “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” formalizado en 2024, y el 96.2% (25) correspondió al estudio “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua” y al proyecto y el estudio para la “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” formalizados en 2022 y 2023, respectivamente, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN LOS CONVENIOS DE APOYO FINANCIERO
DE LAS SOLICITUDES DE DESEMBOLSO RECIBIDAS POR EL BANOBRAS, 2024

Apoyo no recuperable	Solicitudes de desembolso	Cumplimiento de las condiciones
Formalizados en 2024		
Total	1	✓
1. Proyecto de infraestructura: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”.	1	✓
2. Estudio: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”.	0 ¹	n.a.
Formalizados en años anteriores		
Total	25	✓
1. Estudio: “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua”.	1	✓
2. Proyecto de infraestructura: “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”.	21	✓
3. Estudio: “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”.	3	✓
4. Estudio: “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Región del Bajío-La Piedad”.	0 ²	n.a.
5. Estudio: “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Región Oriente de Michoacán”.	0 ²	n.a.
6. Estudio: “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para los Municipios de Guaymas y Empalme”.	0 ²	n.a.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

n.a. No aplicable.

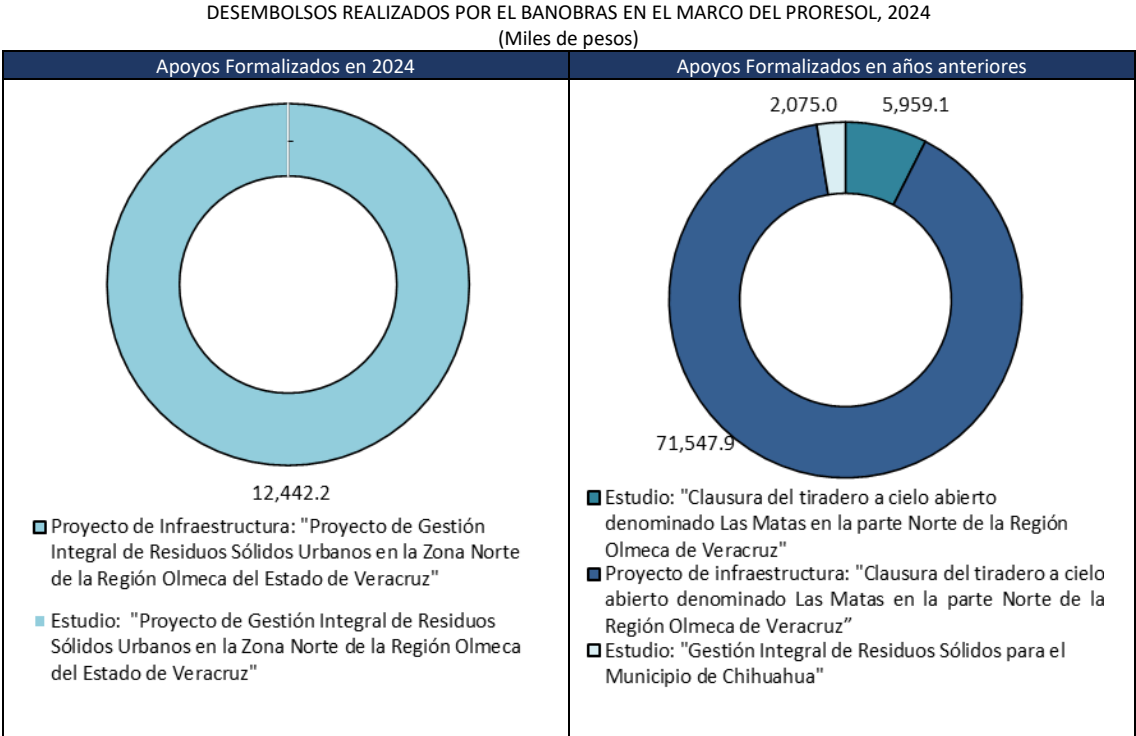
- ¹ El estudio “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” contó con un plazo del 12 de junio de 2024 al 12 de junio de 2025 para presentar avances y la entrega del estudio; no obstante, el día 10 de junio de 2025, el promotor solicitó una prórroga para ampliar el plazo al día 12 de junio de 2026, misma que fue aprobada por el delegado fiduciario.
- ² El estudio “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Región del Bajío-La Piedad” contó con desembolsos en 2021 y 2022; sin embargo, se presentó la cancelación de remanentes por un monto de 540.9 miles de pesos el día 26 de junio de 2024.
- El estudio “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Región Oriente de Michoacán” fue cancelado el día 30 de octubre de 2024 debido a que el plazo previsto en el Convenio de Apoyo Financiero para que el promotor entregara al FONADIN los estudios, así como para realizar los desembolsos de apoyo, venció el 05 de octubre de 2024, sin que el promotor solicitara en tiempo y forma una prórroga.
- El estudio “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para los Municipios de Guaymas y Empalme” contó con un plazo del 16 de noviembre de 2023 hasta el 16 de mayo de 2025 para presentar avances y la entrega del estudio; sin embargo, y en virtud de que el plazo venció sin que el promotor haya solicitado en tiempo y forma una prórroga adicional, se procedió a la cancelación del apoyo en fecha 25 de junio de 2025.

Con la revisión de la instrucción de desembolso correspondiente al proyecto de infraestructura “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, elaborada por el Banobras en 2024, se identificó que el banco verificó el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Convenio de Apoyo Financiero para el pago del avalúo del terreno realizado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), mediante el oficio de fecha 04 de septiembre de 2024 por medio del cual el SIGIRES solicitó a la SEMARNAT girar sus instrucciones para solicitar al FONADIN la transferencia de recursos del apoyo no recuperable; copia del avalúo del terreno emitido por el INDAABIN; copia de la escritura pública certificada por notario del terreno; copia de la credencial de elector del vendedor del terreno; copia del plano en la que se hace la descripción del terreno; comprobante de pago del impuesto predial correspondiente al terreno; certificado de libertad de gravamen correspondiente al terreno; copia de un oficio de fecha 04 de septiembre de 2024 por medio del cual se indicó que el terreno se encontró al corriente con el pago de impuestos y derechos debido a que no existieron instalaciones para el suministro de energía eléctrica o de suministro de agua; proyecto de contrato de compra-venta para la adquisición del terreno; opinión de prefactibilidad emitido por la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz; copia de un oficio de septiembre de 2024 por medio del cual validó que el terreno cumplió con las especificaciones de la norma NOM-083-SEMARNAT-2003, y carta por medio del cual un banco comercial indicó que el SIGIRES contrató una cuenta de cheques la cual se encontraba vigente al momento de la solicitud de desembolso.

En cuanto a las solicitudes de desembolso recibidas, en 2024, para los apoyos no recuperables formalizados en años anteriores, con la revisión de las instrucciones de desembolso, elaboradas por el Banobras, se identificó que el banco verificó el cumplimiento de las diversas condiciones establecidas en los convenios de apoyo financiero, mediante la recopilación de documentos tales como oficios, actas, dictámenes jurídicos, contratos, minutas, pólizas y facturas proporcionadas por los promotores, a fin de otorgar 25 apoyos no recuperables relacionados con el pago de servicios notariales; el asesoramiento de servicios profesionales contables y tramitación de documentación necesaria para la enajenación de bienes; la adquisición de arcilla, el pago de gastos de supervisión y de ejecución del proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” y la construcción de un área recreativa en dicho terreno; la realización del estudio de análisis de conveniencia de una asociación público privada y el estudio de rentabilidad social para la “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua”, y para el pago de los avances y la versión final de los estudios relativos al cumplimiento del numeral 9 de la NOM-083-SEMARNAT-2003 y al proyecto de ingeniería para la “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”.

De acuerdo con el análisis de los comprobantes de pago se identificó que el Banobras, en 2024, desembolsó 92,024.2 miles de pesos, de los cuales el 13.5% (12,442.2 miles de pesos) correspondió a 1 apoyo no recuperable formalizado en 2024, mientras que el 86.5%

(79,582.0 miles de pesos) correspondió a 3 apoyos no recuperables formalizados en años anteriores, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

De los apoyos no recuperables formalizados en 2024 se identificó que, en ese año, de los 192,439.2 miles de pesos formalizados para el proyecto de infraestructura “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” se desembolsó el 6.5% (12,442.2 miles de pesos) para el pago del avalúo de un terreno realizado por el INDAABIN, mientras que para el estudio “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” no se solicitaron desembolsos al no contar con avances de dichos estudios.

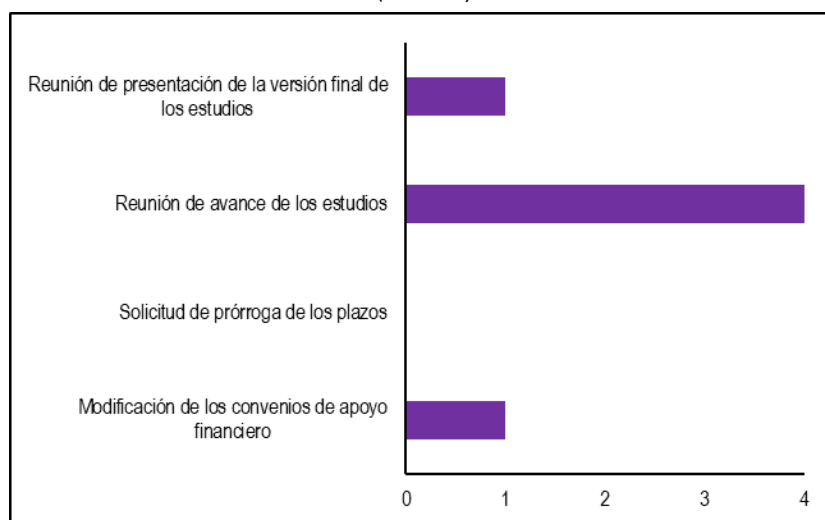
Respecto de los apoyos formalizados en años anteriores se identificó que, en 2024, se desembolsó el 48.9% (2,075.0 miles de pesos) de los 4,245.0 miles de pesos formalizados para el estudio “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua”;³³ el 40.9%

³³ Con la revisión de un oficio de fecha 30 de noviembre de 2023, se identificó que el promotor hizo constar la entrega final de los productos que forman parte de los estudios de “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua”; no obstante, se presentó la solicitud de desembolso el día 18 de abril de 2024, debido a que hasta dicha fecha el promotor cumplió con todos los requerimientos establecidos en el Convenio de Apoyo Financiero.

(71,547.9 miles de pesos) de los 175,096.9 miles de pesos formalizados para el proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, y el 91.6% (5,959.1 miles de pesos) de los 6,508.2 miles de pesos para el estudio del mismo proyecto referido.

En relación con los informes por medio de los cuales el Banobras reportó las situaciones relevantes a los órganos de decisión del FONADIN, en 2024, se identificó que para el proyecto y el estudio “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” no se reportaron modificaciones a los convenios de apoyo financiero, tampoco se presentaron solicitudes de prórroga ni se realizaron reuniones de avance o versión definitiva del estudio, mientras que para los apoyos no recuperables formalizados en años anteriores, se constató que en 2024, el banco reportó 1 modificación al convenio de apoyo financiero del proyecto de “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, durante la primera sesión extraordinaria del Comité Técnico del FONADIN, y celebró 5 reuniones para presentar el avance y la versión definitiva del estudio relacionado con la clausura del tiradero, como se muestra en la gráfica siguiente:

SEGUIMIENTO DE LOS APOYOS NO RECUPERABLES FORMALIZADOS EN AÑOS ANTERIORES
POR EL BANOBRAS EN EL MARCO DEL PRORESOL, 2024
(Unidades)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

En cuanto a los apoyos no recuperables formalizados en años anteriores con la revisión del acta de la primera sesión extraordinaria del Comité Técnico del FONADIN, celebrada el 01 de febrero de 2024, se constató que el banco reportó a los miembros del órgano de decisión respecto del presupuesto para la operación de un proyecto del sector de transporte urbano; solicitó autorización de una inversión del fideicomiso para la adquisición de predios; presentó un informe de inversión de un fideicomiso para la adquisición de 13 plantas del

sector energético, los cuales no formaron parte de los apoyos no recuperables otorgados en el marco del PRORESOL, y solicitó una modificación al Convenio de Apoyo Financiero del proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, relativa a que los ahorros derivados de la adquisición de terrenos en donde se ubica el tiradero puedan ser utilizados en la compra de los terrenos de los nuevos rellenos sanitarios correspondientes al proyecto de infraestructura “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, la cual fue autorizada por el Comité Técnico del FONADIN, por medio del acuerdo CT/1aEXT/01-FEBRERO-2024/III-C y ejecutado por el Banobras, el 06 de mayo de 2024, mediante la cláusula primera del convenio modificatorio del Convenio de Apoyo Financiero para el proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”.

En cuanto a las solicitudes de prórroga se identificó que, en 2024, no se sometió ninguna autorización al Comité Técnico del FONADIN, sin embargo, se constató que el 07 de junio de ese año la SEMARNAT solicitó una primera prórroga al plazo de 180 días naturales, cuya fecha de vencimiento era el 10 de junio de 2024, para la selección de quién llevará a cabo la obra pública del proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, debido a retrasos en la revisión, elaboración y atención de los comentarios a los términos de referencia entre el SIGIRES, la SEMARNAT y el Banobras, así como a las condiciones de oferta en el mercado que no hicieron posible buscar empresas con las competencias requeridas para llevar a cabo la supervisión del proyecto.

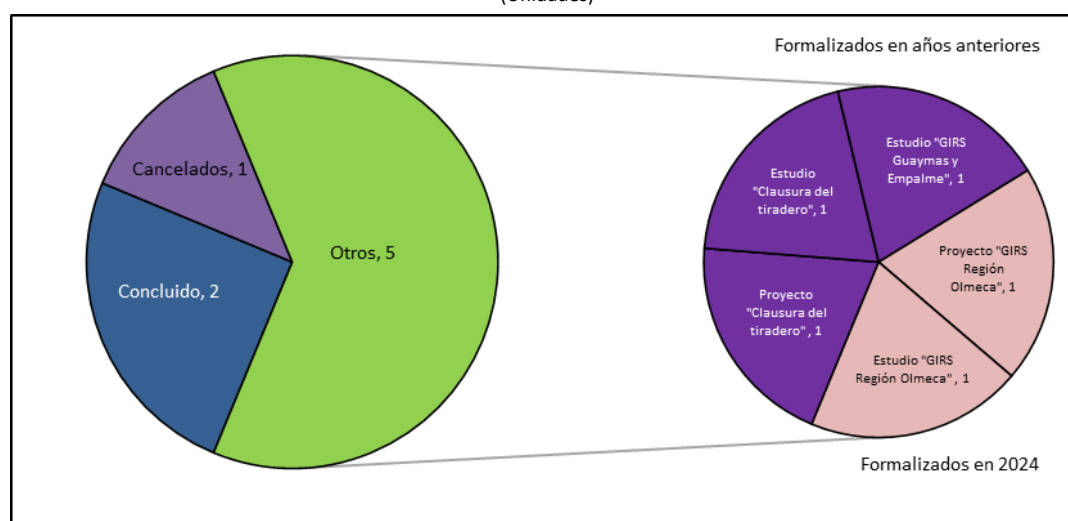
Al respecto, con la revisión de un oficio del día 10 de junio de 2024 se verificó que el delegado fiduciario consideró justificadas las razones expuestas por la SEMARNAT, motivo por el cual autorizó la solicitud de prórroga de la secretaría, y quedó como fecha límite el día 07 de diciembre de 2024 para dar cumplimiento al procedimiento de contratación antes descrito, que fue aplicado por el banco, por medio de la cláusula primera del segundo convenio modificatorio al Convenio de Apoyo Financiero para el proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” de fecha 18 de junio de 2024.

En relación con el seguimiento a los apoyos no recuperables para estudios, en 2024, con la revisión de las minutas de trabajo se identificó que se llevaron a cabo 4 reuniones virtuales durante los meses de abril, mayo y julio de dicho ejercicio, en las cuales los integrantes del FONADIN y de la SEMARNAT aclararon dudas y acordaron aspectos relacionados con el avance en los trabajos tales como la evaluación del riesgo y la consideración de la opción de reforzamiento del terraplén perimetral, con el fin de reducir la vulnerabilidad del ingreso de agua por lluvias intensas, la preparación de documentos que se requieren para la realización de la obra y la consideración de las recomendaciones en materia de prevención de riesgos que señaló el programa de protección civil, correspondientes al estudio para la “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”. Además, se constató que se llevó a cabo una reunión presencial, el 05 de agosto de 2024, para la entrega final del estudio “Estudios, ingeniería básica, Estudios necesarios

para la obtención de la manifestación de impacto ambiental, análisis de riesgos y un programa de protección civil para realizar la clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas”, el cual obtuvo el visto bueno por parte de los miembros representantes del FONADIN y la SEMARNAT.

En cuanto al estatus de los apoyos no recuperables formalizados en el marco del PRORESOL en 2024, se identificó que el proyecto y el estudio denominados “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” se encontraron en ejecución junto con 3 apoyos no recuperables formalizados en años anteriores, 2 fueron concluidos y 1 fue cancelado, como se muestra en el gráfico siguiente:

ESTATUS DE LOS APOYOS NO RECUPERABLES FORMALIZADOS POR EL BANOBRAS EN EL MARCO DEL PRORESOL, 2024
(Unidades)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

GIRS: Gestión Integral de Residuos Sólidos.

En cuanto al proyecto y estudio denominados “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” que se encontraron en ejecución durante 2024, se identificó que el primero presentó un avance relativo al pago del avalúo realizado por el INDAABIN a un terreno en el municipio de Coatzacoalcos en el Estado de Veracruz, mientras que el segundo no reportó avances de su elaboración.

De los 3 apoyos no recuperables formalizados en años anteriores y que se encontraban en ejecución en 2024, se identificó que el proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” presentó avances en la construcción de la obra de infraestructura tales como la compra de terrenos, la adquisición de arcilla, la ejecución de la clausura del tiradero a cielo abierto

denominado “Las Matas” y la construcción de un área recreativa en dicho terreno; el estudio “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para los Municipios de Guaymas y Empalme” en Sonora no reportó avances en su elaboración, y el estudio “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” presentó su versión definitiva el 05 de agosto de 2024; sin embargo, se cancelaron los recursos remanentes del apoyo no recuperable hasta el 18 de marzo de 2025.³⁴

Respecto del apoyo no recuperable cancelado, con la revisión del oficio de fecha 30 de octubre de 2024, se identificó que el banco canceló el apoyo no recuperable por un monto de 4,000.0 miles de pesos para la elaboración del estudio “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Región Oriente de Michoacán” debido a que el plazo previsto en el Convenio de Apoyo Financiero para que el promotor entregara al FONADIN los estudios, así como para realizar los desembolsos de apoyo, venció el 05 de octubre de 2024, sin que el promotor solicitara en tiempo y forma una prórroga adicional.

De los 2 apoyos no recuperables concluidos, con la revisión de los oficios de fecha del 18 de junio y 02 de julio de 2024 dirigidos a la Gerencia de Gestión y Administración de Recursos, se identificó que para el estudio de “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua” y para el estudio de “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Región del Bajío-La Piedad” en el Estado de Michoacán, el Banobras solicitó la cancelación de recursos remanentes por un monto de 25.0 miles de pesos y 540.9 miles de pesos debido a que los promotores no tenían previsto el ejercicio de los citados recursos remanentes.

Además, el Banobras señaló que, en 2024, no solicitó el reintegro de recursos al patrimonio del FONADIN debido a que los recursos de los apoyos no recuperables formalizados son liberados sin que salgan del fondo; asimismo, informó que en el año de revisión no extinguió fideicomisos debido a que los proyectos de infraestructura se encontraron en proceso y a que sólo se crean fideicomisos de administración y fuente de pago para los proyectos de infraestructura y no para los estudios.³⁵

En el periodo de 2020 a 2024, el banco formalizó 11 apoyos no recuperables, en el marco del PRORESOL, de los cuales canceló 4, concluyó 2 y mantuvo en proceso 5, como se muestra en el cuadro siguiente:

³⁴ El Banobras señaló que el estudio correspondiente a la “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” forma parte de un proyecto integral dividido en 2 etapas, razón por la cual la Unidad de Negocio tomó la decisión de no cancelar de manera inmediata los remanentes de dichos estudios debido a que existía la posibilidad de que el promotor solicitara los ahorros para la elaboración de los estudios de la segunda etapa. Dicha decisión fue tomada por la Unidad de Negocio en apego a lo establecido en el Manual de Políticas y Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, ya que en dicho ordenamiento no se establece un tiempo determinado para iniciar el procedimiento para cancelar los remanentes de los apoyos otorgados.

³⁵ Conforme a lo establecido en la sección I, apartado IX. Requisitos, de los Lineamientos aplicables al Programa de Residuos Sólidos Municipales.

ESTATUS DE LOS APOYOS NO RECUPERABLES FORMALIZADOS POR EL BANOBRAS EN EL MARCO DEL PRORESOL, 2020-2024
(Unidades)

Proyecto	2020	2021	2022	2023	2024
1. Estudio: "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Región del Bajío-La Piedad".	Formalizado	En ejecución	En ejecución	En ejecución	Concluido
2. Estudio: "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos Zamora Michoacán".	Formalizado	Cancelado			
3. Estudio: "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Región Oriente de Michoacán".	Formalizado	En ejecución	En ejecución	En ejecución	Cancelado
4. Proyecto de infraestructura: "Manejo y Aprovechamiento de Residuos Orgánicos mediante Valorización Energética en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México".		Formalizado	Cancelado		
5. Estudio: "Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua".			Formalizado	En ejecución	Concluido
6. Estudio: "Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Estado de Tlaxcala".			Formalizado	Cancelado	
7. Proyecto de infraestructura: "Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz".				Formalizado	En ejecución
8. Estudio: "Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz".				Formalizado	En ejecución
9. Estudio: "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para los Municipios de Guaymas y Empalme".				Formalizado	En ejecución
10. Proyecto de infraestructura: "Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz".					Forma- lizado
11. Estudio: "Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz".					Forma- lizado

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

En cuanto a los 4 apoyos no recuperables que se cancelaron en el periodo, se identificó que fueron los correspondientes a los estudios de "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos" en el municipio de Zamora en Michoacán, en la región oriente del Estado de Michoacán y en Tlaxcala, así como al proyecto de manejo y aprovechamiento de residuos orgánicos mediante valorización energética en el municipio de Naucalpan en el Estado de México, debido al vencimiento de plazos para concluir y entregar 2 estudios y al vencimiento de plazos para llevar a cabo la adjudicación de 1 estudio y 1 proyecto.

Respecto de los 2 apoyos que se concluyeron en el periodo, se identificó que correspondieron al estudio de "Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua" y el estudio de "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Región del Bajío-La Piedad" en el Estado de Michoacán; mientras que de los 5 apoyos recuperables que se encontraron en ejecución al cierre de 2024, el estudio para la "Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz" se concluyó en marzo de 2025 y el estudio de "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para los Municipios de Guaymas y Empalme" en el Estado de Sonora se canceló en junio de

2025, debido a que el plazo para la entrega del estudio venció sin que el promotor hubiera solicitado en tiempo y forma una solicitud de prórroga.

En relación con los recursos desembolsados en el periodo de 2020 a 2024 se identificó que fue por un monto de 102,890.7 miles de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

DESEMBOLSOS DE LOS APOYOS NO RECUPERABLES FORMALIZADOS POR EL BANOBRAS EN EL MARCO DEL PRORESOL, 2020-2024 (Miles de pesos ¹ y porcentajes)							
Año	2020	2021	2022	2023	2024	Total	Participación (%)
Total	0.0	7,004.9	1,610.7	2,250.9	92,024.2	102,890.7	100.0
Proyectos	0.0	0.0	0.0	0.0	83,990.1	83,990.1	81.6
Estudios	0.0	7,004.9	1,610.7	2,250.9	8,034.1	18,900.6	18.4

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

1 Cifras actualizadas a precios de 2024 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios implícito del Producto Interno Bruto de 1.2216 en 2020, de 1.1691 en 2021, de 1.0964 en 2022, de 1.0494 en 2023 y 1.0000 en 2024.

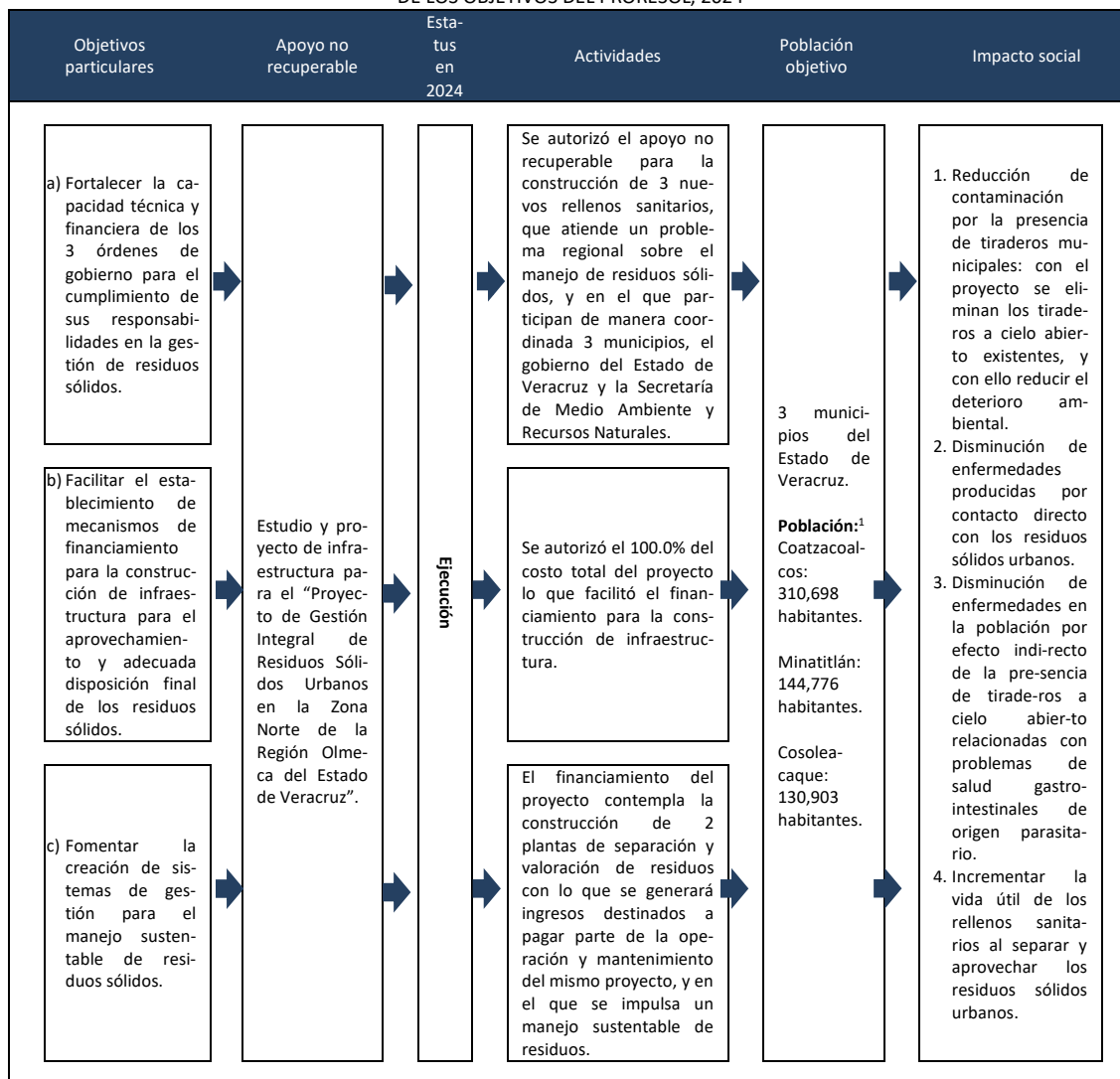
Del total de recursos desembolsados en el periodo, se identificó que el 81.6% (83,990.1 miles de pesos) se ejerció en 2024 y fue para el proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” y el proyecto de infraestructura “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”; mientras que el 18.4% (18,900.6 miles de pesos) se ejerció en 2021 y 2022 para el estudio “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Región del Bajío-La Piedad”, en el Estado de Michoacán y el estudio “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, y en 2023 y 2024 para el estudio “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua” y el estudio “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”.

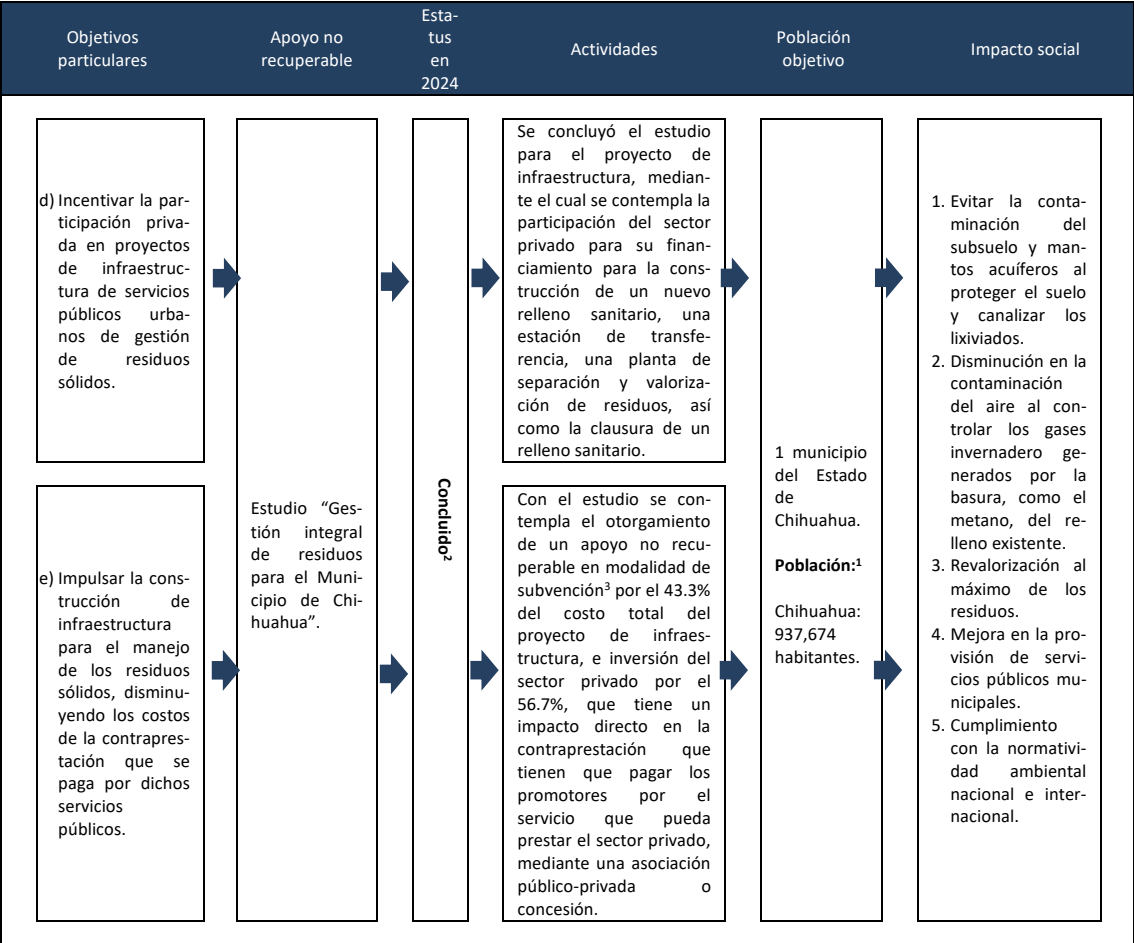
4. Contribución en la construcción de infraestructura para la gestión de residuos sólidos

El Banobras acreditó que, por medio del PRORESOL, las principales actividades con las que contribuyó en 2024 para la construcción de infraestructura para la gestión de residuos sólidos fueron la promoción, en la que recabó documentación de los proyectos y estudios; la aprobación, que consistió en elaborar una Ficha Técnica que contiene información detallada del “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” y que fue presentado para su autorización, también notificó al promotor la decisión del Comité Técnico; la instrumentación, en la que efectuó las gestiones para formalizar las autorizaciones de los apoyos mediante la elaboración de Convenios de Apoyos Financieros; el desembolso, en el que se realizaron las gestiones para la disposición de los recursos, y la conclusión, en la que se finalizó un estudio que tuvo financiamiento de un apoyo no recuperable relacionado con la “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua”.

En relación con lo anterior, el banco señaló que las actividades que realizó en 2024 en materia de atención de solicitudes para el otorgamiento de apoyos no recuperables, autorización, formalización y seguimiento de estos, contribuyeron al cumplimiento de los 5 objetivos específicos de los Lineamientos aplicables al Programa de Residuos Sólidos Municipales del Fideicomiso, como se detalla a continuación:

ACTIVIDADES DEL BANOBRAS, COMO FIDUCIARIO DEL FONADIN, PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PRORESOL, 2024





FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

¹ Las cifras sobre la población corresponden a datos reportados en 2020 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

² El apoyo no recuperable para el estudio fue autorizado el 18 de mayo de 2022; sin embargo, se concluyó mediante el oficio de cancelación de remanentes del día 18 de junio de 2024.

³ Conforme a lo establecido en la regla 3.28., regla 3., Capítulo II, Título Primero Disposiciones Generales, de las Reglas de Operación del Fideicomiso No. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura las subvenciones son apoyos no recuperables que, a solicitud de las entidades del sector público, sean otorgados a empresas beneficiarias con la finalidad de incentivar la inversión de entidades del sector privado en la realización de proyectos de infraestructura.

Se identificó que, en 2024, el Banobras implementó actividades relacionadas con autorizar el 100.0% del costo total del financiamiento para el proyecto de infraestructura y el estudio relacionados con el “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, en el que se contempla la construcción de 3 rellenos sanitarios y 2 plantas de separación y valoración de residuos, y con la conclusión del estudio “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua”, que considera el otorgamiento de un apoyo no recuperable en la modalidad de subvención, así como la participación del sector privado para el financiamiento de la construcción de infraestructura de servicios públicos, con las que contribuyó al cumplimiento de los 5 objetivos del PRORESOL: a), b), c), d) y e) establecidos en los Lineamientos aplicables al

Programa de Residuos Sólidos Municipales. Por lo anterior, el impacto social mediante el otorgamiento de estos apoyos fue para beneficiar a 3 municipios del Estado de Veracruz y 1 municipio del Estado de Chihuahua, para un estimado de 1,524,051 habitantes, mediante la reducción de contaminación al medio ambiente y disminución de enfermedades en la población.

Respecto de los mecanismos y parámetros relacionados con las actividades en el marco del PRORESOL, el banco señaló que no dispuso de estos debido a que no se establecen dentro del marco legal que rige su actuación, y precisó que el FONADIN, mediante el cual opera el PRORESOL, es un fideicomiso público no considerado entidad paraestatal que no tiene estructura orgánica propia y es el Banobras, en su carácter de fiduciario, quien provee los recursos humanos, materiales y tecnológicos para su operación, por lo que, para el cumplimiento de los fines del fideicomiso y su operación se rigen por su contrato vigente, sus reglas de operación, los acuerdos que adopten sus órganos de decisión y los ordenamientos legales y administrativos que regulen el cumplimiento de los fines del referido fideicomiso.

En cuanto a la contribución orientado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el banco señaló que la documentación que los promotores deben remitir al banco para el otorgamiento de apoyos no recuperables es la declaración en el que manifiesten que los estudios y proyectos son congruentes con los objetivos y programas sectoriales. Al respecto, la entidad fiscalizada acreditó que la SEMARNAT, en su carácter de promotor y dependencia coordinadora, manifestó mediante oficios del 04 de mayo de 2022 y 18 de enero de 2024 que los estudios concluidos en 2024 para el proyecto de gestión integral de residuos para el municipio de Chihuahua y los apoyos autorizados en ese mismo año para el proyecto de infraestructura y los estudios relacionados con el “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” son congruentes con los objetivos y programas sectoriales, tales como el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2022-2024; el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024; el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024; el Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027, del Estado de Chihuahua; el Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024, y el Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024, del municipio de Chihuahua.³⁶

³⁶ De los 6 programas alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en 5 no se estableció al Banobras como responsable de su seguimiento, y el restante, correspondiente al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024, las estrategias, acciones puntuales e indicadores que se establecieron no hicieron referencia al manejo de residuos sólidos, el banco explicó que, si bien existe una alineación con los proyectos del FONADIN, mediante el cual opera el PRORESOL, esta aplica a todos los programas del fideicomiso y no sólo de manera específica al PRORESOL.

5. Presupuesto y rendición de cuentas

I. Presupuesto

Con el objetivo de analizar el presupuesto para el otorgamiento de apoyos no recuperables en el marco del PRORESOL, se analizaron las actividades siguientes: 1) autorización por parte del Comité Técnico del Programa Financiero Anual; 2) determinación del monto para el otorgamiento de los apoyos no recuperables; 3) asignación del monto para los apoyos no recuperables en el marco del PRORESOL, y 4) ejercicio del monto de los apoyos no recuperables en el marco del PRORESOL.

Para la programación financiera del ejercicio 2024, el Banobras señaló que, en su calidad de institución fiduciaria del FONADIN, elaboró el Programa Financiero Anual, documento que contiene los criterios de inversión y presupuestales que propician la estabilidad financiera del fideicomiso, el reporte de la situación financiera del fideicomiso al cierre de 2023, así como la proyección estimada de la situación financiera de corto, mediano y largo plazo.

Con la revisión del acta de la primera sesión ordinaria del Comité Técnico del FONADIN se identificó que, dicho órgano colegiado, autorizó el 22 de abril de 2024 el Programa Financiero Anual del año 2024, como se muestra a continuación:

PRINCIPALES SESIONES DEL COMITÉ TÉCNICO EN MATERIA DE OTORGAMIENTO DE APOYOS NO RECUPERABLES, 2024			
Sesión	Fecha	Objeto	Dictamen
Primera sesión ordinaria	22 de abril de 2024	Presentación del Programa Financiero Anual 2024.	Aprobado
Séptima sesión extraordinaria	06 de agosto de 2024	Actualización semestral del Programa Financiero Anual 2024, de conformidad con las Reglas de Operación del FONADIN.	Aprobado
Tercera sesión ordinaria	13 de septiembre de 2024	Actualización del Programa Financiero Anual 2024, debido a la cancelación de un pagaré.	Aprobado
Décima sesión extraordinaria	29 de noviembre de 2024	Incrementar los recursos de apoyos no recuperables para el otorgamiento de un apoyo no recuperable. ¹	Aprobado

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.
¹ Se solicitó la aportación de un apoyo no recuperable para un proyecto en materia de obras ferroviarias, que no es parte del PRORESOL.

En relación con la determinación del monto para el otorgamiento de apoyos no recuperables, con la revisión de los estados financieros del Programa Financiero Anual correspondiente a abril de 2024, se identificó que el Banobras proyectó una utilidad neta integral por un monto de 2,538,483.6 (100.0%) miles de pesos,³⁷ bajo el supuesto de no otorgar apoyos durante el año;³⁸ no obstante, considerando su plan de refinanciamiento bursátil de contar con una referencia de un monto mínimo anual promedio que deba

³⁷ La utilidad neta integral se refiere a la suma de la utilidad neta y la revaluación del activo.
³⁸ Los apoyos se refieren a los recursos otorgados bajo las modalidades de recuperables y no recuperables.

destinarse a amortizar la deuda del fideicomiso, o bien, crear una reserva para el pago al vencimiento y tomando en cuenta la cancelación de apoyos,³⁹ el banco recomendó autorizar un monto máximo de 1,000,000.0 (39.4%) miles de pesos para el otorgamiento de apoyos no recuperables en 2024, como se muestra a continuación:

MONTOS MÁXIMOS AUTORIZADOS PARA LOS APOYOS NO RECUPERABLES DEL FONADIN, 2024
(Miles de pesos y porcentajes)

Monto Máximo	Inicial abril de 2024 (a)	Actualización agosto 2024 (b)	Actualización septiembre de 2024 (c)	Actualización noviembre de 2024 (d)	Variación	
					Absoluta (e)=(d)-(a)	Porcentual (%) (f)= (e/a)*100
Apoyos No Recuperables	1,000,000.0	7,000,000.0	7,000,000.0	10,936,000.0	9,936,000.0	993.6
Acuerdo autorizado por el Comité Técnico	CT/1A-ORD/22-ABRIL-2024/IV-B	CT/7ª-EXTRA/06-AGOSTO-2024/III-B	CT/3A-ORD/13-septiembre-2024/III-B	CT/10ª EXT-29-NOVIEMBRE-24/IV-AR		

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

Con la revisión del Programa Financiero Anual se identificó que el patrimonio con el que contó el FONADIN para otorgar apoyos no recuperables tuvo como origen las operaciones de los tramos carreteros concesionados,⁴⁰ la recuperación de los apoyos otorgados y los intereses generados por las disponibilidades del fideicomiso, por lo que el banco señaló que su patrimonio fue independiente y autónomo, al no requerir de recursos del Banobras, del Presupuesto de Egresos de la Federación, ni de otras fuentes externas para su operación.

Asimismo, al cierre de 2024, con el acuerdo número CT/10ª EXT-29-NOVIEMBRE-24/IV-AR el Comité Técnico del FONADIN autorizó un monto máximo de 10,936,000.0 miles de pesos para el otorgamiento de apoyos no recuperables, cifra superior en 993.6% (9,936,000.0 miles de pesos) respecto a los 1,000,000.0 miles de pesos autorizados en abril de ese año. Al respecto, se identificó con la revisión del Programa Financiero Anual que esto se debió a que durante el mes de agosto tuvo una desinversión correspondiente a un Certificado Bursátil Fiduciario de Desarrollo y la cancelación de un pagaré; asimismo, el banco informó que en el mes de noviembre consideró los activos y pasivos del fideicomiso, el valor del patrimonio, sus compromisos, las aportaciones patrimoniales de ejercicios pasados, el nivel de apalancamiento y la liquidez, lo que permitió al Comité Técnico considerar su situación financiera y permitir el incremento a los apoyos no recuperables.

³⁹ Se refiere a 2 apoyos que fueron cancelados en inicios de 2024, de los cuales no se relacionaron con el PRORESOL, el primero para el abastecimiento de agua potable en León, Guanajuato, y el segundo para el tratamiento de aguas residuales en Tijuana, California.

⁴⁰ De acuerdo con el Programa Financiero Anual 2024, los títulos de concesión con los que contó el FONADIN fueron los siguientes: 1) "Concesión de 2011", que considera alrededor del país 44 tramos carreteros en operación, 3 en operación parcial, 2 en construcción y 1 en proceso de cancelación; 2) "Concesión Golfo-Centro", que comprende 2 tramos carreteros; 3) "Concesión Barranca Larga", que incluye 1 tramo carretero; 4) y la concesión "Tren Interurbano México-Toluca".

Por lo anterior, para la asignación del monto en el ejercicio de 2024, se solicitó al Banobras los criterios bajo los cuales distribuyó el presupuesto de los 10,936,000.0 miles de pesos. Al respecto, el banco señaló que la distribución de los apoyos no recuperables se realizó con base en el orden de los primeros que den cumplimiento a lo indicado y a la documentación solicitada en el Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables del FONADIN, en las Reglas de Operación del FONADIN, y en los Lineamientos aplicables al Programa de Residuos Sólidos Municipales. Con ello, el banco informó que, del monto máximo autorizado para apoyos no recuperables, se destinó al PRORESOL 210,639.6 miles de pesos (1.9%), y el resto fue otorgado a otros proyectos relacionados con el sector carretero, medio ambiente y transporte urbano, como se presenta a continuación:

MONTO MÁXIMO DE LOS APOYOS NO RECUPERABLES AUTORIZADO POR EL COMITÉ TÉCNICO POR SECTOR, 2024
(Miles de pesos y porcentajes)

Sector ¹	Monto	Proporción del monto aprobado (%) ²
Total	10,936,000.0	100.0
1) Carretero	6,343,977.6	58.0
2) Medio Ambiente	25,000.0	0.2
3) Transporte Urbano	3,936,000.0	36.0
4) Residuos Sólidos (PRORESOL)	210,639.6	1.9
4.1) Estudio para la construcción de 3 rellenos sanitarios en Coatzacoalcos, Cosoleacaque y Minatitlán	18,200.4	0.2
4.2) Proyecto para la construcción de 3 rellenos sanitarios en Coatzacoalcos, Cosoleacaque y Minatitlán	192,439.2	1.8
5) Disponibilidad máxima de recursos ³	420,382.8	3.8

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

¹ De los apoyos no recuperables, 210,639.6 miles de pesos correspondieron para el PRORESOL; 10,304,977.6 miles de pesos fueron para otros proyectos con los que dispuso el fideicomiso, correspondientes a los sectores carretero, medio ambiente y transporte urbano, y 420,382.8 miles de pesos fueron para recursos disponibles que podría otorgar el fideicomiso.

² La suma de las cifras puede no coincidir con el total debido al redondeo de decimales.

³ Se refiere a los apoyos no recuperables que el fideicomiso podría otorgar sin comprometer su situación financiera y que pueden destinarse en los ejercicios subsecuentes.

En 2024, el Comité Técnico le autorizó al Banobras un total de 210,639.6 miles de pesos (100.0%), para la construcción de 3 rellenos sanitarios en los municipios de Coatzacoalcos, Cosoleacaque y Minatitlán, en el Estado de Veracruz, por un monto de 192,439.2 miles de pesos (91.4%) y para la realización de estudios relativos al proyecto por un monto de 18,200.4 miles de pesos (8.6%), como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO DE LOS APOYOS NO RECUPERABLES AUTORIZADO Y EJERCIDO EN EL MARCO DEL PRORESOL, 2024
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Aprobado (a)	Participación (%)	Ejercido (b)	Diferencia	
				Absoluta (c)=(b)-(a)	Porcentual (%) (a)=[(b)/(a)]- 1*100
Total	210,639.6	100.0	12,442.2	(198,197.4)	(94.1)
Proyecto de infraestructura: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”.	192,439.2	91.4	12,442.2	(179,997.0)	(93.5)
Estudio: “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”.	18,200.4	8.6	0.0	(18,200.4)	(100.0)

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

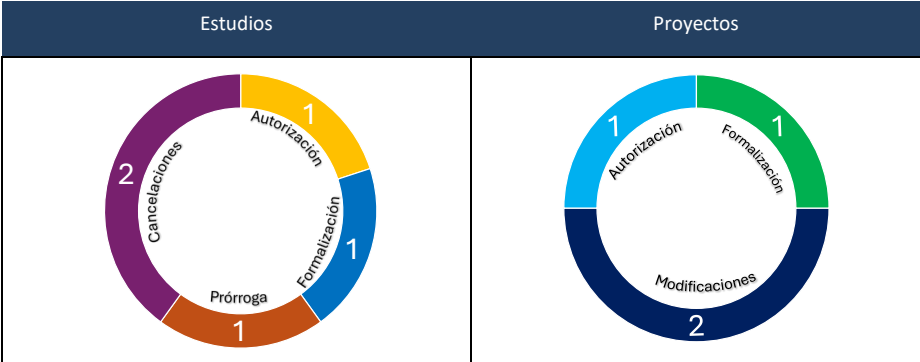
En 2024, si bien se programaron recursos para el PRORESOL, sólo se ejercieron para el “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” 12,442.2 miles de pesos, 94.1% menos que del total autorizado. Al respecto, la entidad informó que esto se debió a que los recursos se consideran ejercidos una vez que los apoyos no recuperables son desembolsados en términos de los instrumentos jurídicos que se formalice, por lo que, de acuerdo con las necesidades de cada proyecto puede extenderse en varios años; asimismo, en tanto los recursos no sean desembolsados ni reportados como cancelados y pagados, su eventual desembolso se reconoce como pasivo bajo el concepto de “ANR (Apoyos No Recuperables) Comprometidos No desembolsados”.

II. Rendición de cuentas

En 2024, con la finalidad de rendir cuentas, el banco elaboró el Informe de Autoevaluación del Banobras correspondiente al primer semestre que contiene información de los resultados del banco, como fiduciario, en el marco del PRORESOL,⁴¹ como se muestra a continuación:

⁴¹ Con la revisión de la Cuenta Pública y de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública del ejercicio fiscal 2024, se identificó que el Banobras no dispuso de información relacionada con la operación del PRORESOL. Al respecto, el banco explicó que el FONADIN, mediante el cual opera el PRORESOL, al no contar con estructura orgánica ni ser considerada entidad paraestatal se financia con recursos propios, por lo que en ese año no se ejercieron recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL BANOBRAS RELACIONADAS CON EL OTORGAMIENTO DE APOYOS
NO RECUPERABLES, AL PRIMER SEMESTRE DE 2024
(Unidades)



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Banobras.

Con la revisión del Informe de Autoevaluación del Banobras correspondiente al primer semestre se observó que para las actividades relacionadas en el marco del PRORESOL en 2024, el banco reportó la autorización y formalización de 2 apoyos no recuperables por un monto de 210,639.6 miles de pesos destinados a la segunda etapa del “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” en el Estado de Veracruz, de los cuales 1 apoyo fue para la elaboración de estudios por un monto de 18,200.4 miles de pesos y el apoyo restante para la ejecución del proyecto por un monto de 192,439.2 miles de pesos; realizó 2 modificaciones al Convenio de Apoyo Financiero correspondiente al proyecto de infraestructura “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, el primero relativo a que los ahorros derivados de la adquisición de terrenos en donde se ubica el tiradero puedan ser utilizados en la compra de los terrenos de nuevos rellenos sanitarios, y el segundo, para solicitar una prórroga para la selección de quién llevará a cabo la obra pública del proyecto, los cuales se describen en el resultado número 3 “Seguimiento de los proyectos de infraestructura apoyados”, y gestionó la cancelación de remanentes de 2 apoyos para estudios de gestión integral de residuos sólidos en los municipios de Michoacán y Chihuahua que habían sido autorizados en 2020 y 2022, respectivamente.

Cabe señalar que en el informe se reportó que el banco realizó durante el primer semestre del 2024 la formalización y la gestión de una prórroga relacionada con el otorgamiento de un apoyo no recuperable para la elaboración de estudios de “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos para los Municipios de Guaymas y Empalme”, en Sonora; sin embargo, con la información remitida del banco a esta autoridad fiscalizadora se identificó que la formalización de ese apoyo se realizó el 14 de abril de 2023, y en el ejercicio fiscalizado sólo se identificó la gestión de una prórroga que correspondió al proyecto de “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, por lo que se identificó que las actividades reportadas no se correspondieron con las actividades realizadas en el primer semestre de 2024.

Respecto del Informe de Autoevaluación del Banobras correspondiente al ejercicio 2024, se observó que el banco reportó que la gestión de los apoyos no recuperables en ese año buscaron promover la participación de los sectores público, privado y social, en el desarrollo de infraestructura para el manejo de residuos sólidos y que contribuyan al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2022-2024, y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024.

Además, el banco reportó que, durante 2024, desembolsó 85,142.2 miles de pesos para los proyectos de infraestructura, de los cuales 72,700.0 miles de pesos correspondieron a la “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” y 12,442.2 miles de pesos al “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”; no obstante, con la información remitida del banco a esta autoridad fiscalizadora se identificó que, en 2024, el total del monto desembolsado para los proyectos de infraestructura fue de 83,990.1 miles de pesos, de los cuales 71,547.9 miles de pesos correspondieron a la “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, por lo que se identificó una diferencia de 1,152.1 miles de pesos, en ambas cifras, con respecto a lo reportado. También, el banco reportó que en ese año desembolsó 3,300.0 miles de pesos para el estudio “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Región del Bajío-La Piedad” y desembolsó 4,220.0 miles de pesos para el estudio “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua”; sin embargo, con la información remitida del banco se identificó que, para el primer estudio, no realizó desembolsos durante el 2024 y en años previos solamente desembolsó 3,459.1 miles de pesos, y respecto del segundo estudio desembolsó en 2024 un total de 2,075.0 miles de pesos.

Al respecto, el Banobras señaló que la diferencia de las cifras reportadas se debió a que el informe de autoevaluación contuvo errores involuntarios, y a que los desembolsos reportados para los estudios no hacen referencia al año en que se realizaron, por lo que se identificó que la información de los desembolsos reportados en dicho informe no se corresponde con el total de los desembolsos realizados en 2024.

En relación con lo anterior, el Banobras, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para el establecimiento de un mecanismo de control denominado “Tablero de actividades a reportar en los Informes de Autoevaluación”, el cual contiene lo siguiente: las fechas en que se elabora el tablero y de las actividades realizadas a reportar; las actividades realizadas; el nombre del estudio o proyecto al que pertenece la actividad a reportar; el nombre del promotor del estudio o proyecto al que pertenece la actividad; el número de oficio con el cual se realizó la actividad a reportar; el estado que guarda la actividad, que puede ser en revisión o finalizada; el título, nombre, cargo y firma del responsable de la gerencia del banco que realizó la actividad, y el título, nombre, cargo y firma de quien revisa y valida la información de las actividades que se reporta, a fin de que la información que se

registra en los Informes de Autoevaluación del Banobras, en el marco del PRORESOL, se corresponda con el periodo del ejercicio que se está reportando, con lo que se solventa lo observado.

6. Sistema de Control Interno Institucional

En este resultado se revisó el estado que guardó el Sistema de Control Interno Institucional (SCII) del BANOBRAS en 2024 y las acciones de mejora establecidas en los Programas de Trabajo de Control Interno (PTCI) 2024 y 2025.

Se constató que el Banobras definió 2 acciones de mejora en su PTCI para 2024, las cuales surgieron de la evaluación del sistema en 2023 y se relacionaron con: 1) revisar, analizar y generar una capacitación en materia de control interno, para el personal identificado en los procesos evaluados; y 2) transferir la administración del portal CFD (Comprobante Fiscal Digital) a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, así como depurar los usuarios que tienen acceso al mismo.

Al respecto, la entidad fiscalizada elaboró 2 reportes de avance trimestral del PTCI 2024, correspondientes al primer y segundo trimestre de 2024, con los cuales registró el seguimiento al cumplimiento de las 2 acciones comprometidas. En el primer reporte de avance se identificó un adelanto del 50.0% de dichas acciones y para el segundo reporte de avance se identificó el cumplimiento al 100.0% de las 2 acciones de mejora de acuerdo con lo programado. Asimismo, se detallaron las actividades llevadas a cabo durante ambos trimestres para el cumplimiento de las acciones de mejora, de acuerdo con los medios de verificación establecidos en el PTCI 2024, las cuales consistieron en la impartición de capacitación virtual en materia de control interno a 80 personas servidoras públicas de las áreas relacionadas con los procesos de gestión de los servicios generales; organización y desarrollo de recursos humanos; gestión de asuntos fiscales; gestión del proceso contable; atención y seguimiento consultivo, y atención y seguimiento contencioso, en las cuales se expuso la normatividad aplicable al banco en materia de control interno, conceptos básicos, principales áreas de oportunidad detectadas en la evaluación del SCII en 2023, y la solicitud a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones de la depuración de los usuarios y los perfiles asignados a los usuarios activos del Portal CFD.

En cuanto a la evaluación del SCII en 2024, se constató que la entidad fiscalizada verificó el cumplimiento de las 5 normas por medio de la Matriz de Criterios Adoptados para Seleccionar los Procesos Prioritarios (sustantivos y administrativos), elaborada conforme los 8 criterios básicos señalados en la normativa de control interno y que considera la priorización de procesos que no han sido evaluados en años previos.⁴² En relación con lo

⁴² Los criterios consistieron en: 1) Aportación al logro de los compromisos y prioridades incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, regionales, institucionales, especiales y transversales; 2) Contribución al cumplimiento de la visión, misión y objetivos estratégicos de la institución; 3) Generación de beneficios a la población (mayor rentabilidad social) o si se relacionaron con la entrega de subsidios; 4) Relación con trámites y servicios proporcionados al ciudadano, en especial permisos, licencias y concesiones; 5) Contribución al cumplimiento de

anterior, se identificó que el Banobras, en 2024, con base en los 8 criterios básicos evaluó 7 procesos prioritarios administrativos, los cuales consistieron en: 1) gestión de recursos materiales; 2) adquisiciones, arrendamientos y servicios; 3) administración de personal; 4) tecnologías de la información, comunicaciones y seguridad de la información; 5) atención a entidades fiscalizadoras; 6) coordinación de archivos, y 7) control interno. Inicialmente se tenían contemplado 5 procesos prioritarios, pero a recomendación del Órgano Interno de Control Específico se solicitó la incorporación de los procesos de Coordinación de Archivos, y Control Interno en la Matriz.

Con la revisión del Informe Anual del Estado que Guarda el SCII del Banobras en 2024, se identificó que derivado de la evaluación de las 5 normas de control interno se obtuvo un cumplimiento general del 91.1%, con base en evidencia presentada, con lo cual se asegura que los procesos contribuyen al logro de los objetivos y metas institucionales. Cabe recalcar que, de 2020 a 2024, el nivel de cumplimiento osciló entre el 48.0% y 97.1%, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO DEL BANOBRAS, 2020-2024
(Porcentajes)

Norma	2020 (a)	2021 (b)	2022 (c)	2023 (d)	2024 (e)	Variación absoluta (2024 vs 2023) (f) = (e) - (d)	Variación absoluta del periodo (g)=(e)-(a)
General	48.0	83.6	97.1	95.1	91.1	(4.0)	43.1
Ambiente de Control	58.3	85.9	91.5	98.6	95.6	(3.0)	37.3
Administración de Riesgos	48.4	86.3	98.2	95.1	89.3	(5.8)	40.9
Actividades de Control	44.3	83.1	99.7	94.3	91.6	(2.7)	47.3
Informar y Comunicar	41.2	83.3	97.6	92.6	87.2	(5.4)	46.0
Supervisión y Mejora Continua	48.6	76.3	98.8	93.7	87.5	(6.2)	38.9

FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional del Banobras de 2020 a 2024.

De acuerdo con los resultados reportados por el Banobras sobre la evaluación por norma general de control interno, en 2024, las normas primera “Ambiente de Control” y tercera “Actividades de Control” obtuvieron el mayor porcentaje de cumplimiento del 95.6% y 91.6%, respectivamente; seguida de las normas segunda “Administración de Riesgos”, con un 89.3%; quinta “Supervisión y Mejora Continua” con un 87.5% y, por último, la norma cuarta “Informar y Comunicar” con un porcentaje de cumplimiento del 87.2%, mientras que de la evaluación de los 33 elementos de control, en 2024, se identificó que solamente 2 registraron cumplimientos del 100.0%, y 31, de entre el 81.7% y el 97.7%.

En relación con los resultados obtenidos de 2023 y 2024, se presentó un decremento en el cumplimiento general de 4.0 puntos porcentuales, al pasar de 95.1% en 2023 a 91.1% en

indicadores de desempeño de programas presupuestarios o su relación directa con una Matriz de Indicadores para Resultados; 6) Monto de recursos presupuestales asignados; 7) Susceptibilidad de presentar riesgos de actos contrarios a la integridad, específicamente de corrupción y 8) si se ejecutó con apoyo de algún sistema informático.

2024 así como en las 5 normas de control interno, siendo el mayor descenso el de la norma quinta “Supervisión y Mejora Continua” con 6.2 puntos porcentuales, seguido de la norma segunda “Administración de Riesgos” con 5.8 puntos porcentuales y la norma cuarta “Informar y Comunicar” con 5.4 puntos porcentuales de disminución, dicha situación se debió a diversos factores, entre los que destacan los distintos procesos evaluados en los diferentes años.⁴³ y por un mayor número de personal con puestos operativos que, por la naturaleza de sus funciones, podrían no contar con acceso a la evidencia o no identifican la documentación que permita establecer un mayor grado de madurez, lo que puede incidir en la calificación obtenida. En este sentido, el Banobras mencionó que no puede considerarse una medición lineal del cumplimiento general de las normas de control, ya que cada ejercicio cambia el personal, las actividades y los procesos evaluados, por lo que la baja de calificación en el grado de cumplimiento del ejercicio 2024 respecto del ejercicio de 2023 se produce por una diferencia natural por la forma en que se realiza la evaluación de los procesos, conforme lo mandado en el Acuerdo.

Asimismo, se identificó que entre los resultados registrados en 2020 y 2024 se presentó un incremento de 43.1 puntos porcentuales en el cumplimiento general, al pasar de 48.0% en 2020, a 91.1% en 2024. Además, con el análisis del cumplimiento de las 5 normas generales, se observó una tendencia ascendente en las 5 normas, cuyo mayor crecimiento fue en la norma tercera “Actividades de Control” con 47.3 puntos porcentuales, seguido de las normas cuarta “Información y Comunicación” (46.0) y segunda “Administración de Riesgos” (40.9), mientras que las normas primera “Ambiente de Control” y quinta “Supervisión y Mejora Continua” presentaron un menor incremento al registrar 37.3 y 38.9 puntos porcentuales, respectivamente.

Al respecto, el Banobras señaló que el aumento general registrado en las evaluaciones del SCII de 2020 a 2024, adicionalmente a lo relacionado con la priorización de procesos en cada ejercicio, se debió a que se generaron en los PTCl un total de 26 de acciones de mejora, a las que se les dio seguimiento hasta su conclusión, destacando la creación de procedimientos para atender las observaciones de los órganos fiscalizadores, la creación de la Guía para el llenado del “Perfil de Puestos”, así como su difusión a cada servidor público adscrito al banco, entre otras.

Como resultado de la evaluación del SCII de 2024, el Banobras elaboró el PTCl 2025, en el cual se identificó un aumento en sus áreas de oportunidad con respecto al 2023, al presentar 5 acciones de mejora vinculadas a la norma tercera “Actividades de Control”, las cuales fueron: 1) revisar, analizar y generar una capacitación en materia de control interno, así como una valoración de los conocimientos adquiridos sobre los temas revisados para el

⁴³ En 2023 se revisaron los procesos de Recursos Financieros y Control Presupuestal; Organización y Desarrollo de Recursos Humanos; Gestión de Servicios Generales; Gestión del Proceso Contable; Gestión de Asuntos Fiscales; Atención y Seguimiento Contencioso y Atención y Seguimiento Consultivo, mientras que en 2024 se evaluaron los procesos de Gestión de Recursos Materiales; Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; Administración del Personal; Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Seguridad de la Información; Atención a las Entidades Fiscalizadoras; Coordinación de Archivos y Control Interno.

personal identificado en los procesos evaluados; 2) revisar, analizar y generar una capacitación interna en materia de las principales actividades desarrolladas en el proceso de tecnologías de la información, comunicaciones y seguridad de la información, para el personal participante del mismo, poniendo principal énfasis en la elaboración de reportes, emisión de información oportuna, suficiente y confiable, así como el seguimiento a las “auditorías/quejas/tickets” que sean susceptibles de afectar los programas, así como, la infraestructura tecnológica de Banobras; 3) revisar, analizar y generar una capacitación interna en materia de las principales actividades desarrolladas en el proceso de gestión de los recursos materiales, para el personal participante del mismo; 4) revisar, analizar y generar una capacitación interna en materia de las principales actividades desarrolladas en el proceso de adquisiciones, arrendamientos y servicios; y 5) revisar, analizar y generar una capacitación interna en materia de las principales actividades desarrolladas en el proceso de atención a las entidades fiscalizadoras.

Cabe señalar que dicho programa sufrió una actualización donde se le sumaron 2 acciones de mejora más vinculadas a la norma tercera “Actividades de Control”, dejando un total de 7; dichas acciones adicionales fueron: 6) revisar, analizar y generar una capacitación interna en materia de las principales actividades desarrolladas en el proceso de administración de personal; y 7) desarrollar políticas y procedimientos en la “Sección VI.3. Procedimiento Para Gestionar el Sistema Institucional de Archivos” del Manual de Políticas y Procedimientos para los Recursos Materiales y Servicios Generales en Banobras. Como hechos posteriores al ejercicio fiscalizado, el banco elaboró el reporte correspondiente al avance del primer trimestre de 2025, en el que informó que se tuvo un avance global del 31.1% al contar con un cumplimiento del 33.0% en 6 acciones de mejora y del 20.0% en 1 acción de mejora.

A efecto de identificar los mecanismos de control interno aplicados por el Banobras, la Auditoría Superior de la Federación aplicó un cuestionario de Control Interno a las áreas responsables del PRORESOL, al respecto, se identificó que, en 2024, la entidad fiscalizada para su operación contó con elementos de control en las 5 normas generales de control interno.

Lo anterior, en términos generales, le permitió garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, dentro de los que destacan los siguientes: contó con el Manual de Políticas y Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, las cuales se encuentran alineadas a los objetivos, visión y misión del Banobras; en este sentido, el personal conoce y se asegura de su cumplimiento en cada una de las actividades desarrolladas; contó con un Comité de Ética formalmente establecido, el cual, conforme a su Programa Anual de Trabajo, realizó, entre otras acciones, la constante difusión de principios y valores; generó las Agendas de Control Interno y cuenta con 2 agendas la de Administración Fiduciario y de Apoyo Fiduciario, a través de las cuales realiza la generación, actualización y resguardo de los expedientes de los distintos Fideicomisos a cargo de la Unidad Fiduciaria dentro de los cuales se encuentra el FONADIN identificado con el Folio 1936; dispuso de un Manual de Administración Integral de Riesgos 2024 el cual se compone de políticas y procedimientos por tipo de riesgo, metodologías, estructuras de límites e indicadores; contó con el

Programa Institucional 2020-2024, en el cual se establecen los Objetivos Prioritarios de la Institución; contó con una matriz de riesgos y controles, a través de la cual se monitorean los procesos operativos, y se establecen y evalúan los controles que mitiguen, corrijan o eviten los eventos de riesgo operacional; generó información sobre el estado de la situación contable y programático-presupuestal dentro del Sistema de Contabilidad Financiera, de manera oportuna, suficiente y confiable; y elaboró el Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional, 2024 y el Programa de Trabajo de Control Interno en el que estableció las acciones de mejora determinadas con las debilidades encontradas.

Consecuencias Sociales

En 2024, el Banobras mediante la operación del PRORESOL atendió 2 solicitudes de apoyos no recuperables para el desarrollo de un proyecto y la elaboración de un estudio en materia de gestión integral de residuos sólidos en la Zona Norte de la Región Olmeca de Veracruz, para los cuales desembolsó 12,442.2 miles de pesos. Además, el Banobras desembolsó 79,582.0 miles de pesos para la ejecución del proyecto y el estudio relacionados con la clausura del tiradero a cielo abierto, así como para los estudios de la gestión integral de residuos sólidos urbanos para el municipio de Chihuahua, los cuales fueron formalizados en años anteriores.

En este sentido, las acciones realizadas por el banco tuvieron un impacto social mediante la reducción de contaminación al medio ambiente y la disminución de enfermedades para un estimado de 1,524,051 habitantes del municipio de Chihuahua del Estado de Chihuahua y de los municipios de Coatzacoalcos, Cosoleacaque y Minatitlán del Estado de Veracruz.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

El presente se emite el 03 de septiembre de 2025, 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 de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el desempeño del Banobras en la operación del PRORESOL, a fin de impulsar la construcción de infraestructura para la gestión y el manejo de los residuos sólidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los diagnósticos del Programa Institucional del Banobras 2020-2024 y el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2022-2024, se identificó que el 34.0% del total de municipios del país no tuvo acceso a financiamiento de 2005 a 2019, siendo uno de los factores principales su falta de capacidad financiera y administrativa, así

como los escasos ingresos propios que generan; además, se identificaron deficiencias en la infraestructura para la gestión de los residuos, lo cual tuvo como consecuencia una gestión parcial, precaria e ineficiente de los esquemas de gestión de residuos sólidos que tuvo como origen la insolvencia financiera de los mismos, derivado de la falta de sistemas de cobro por la prestación de los servicios; a la ausencia de cultura en la población para retribuir el servicio recibido, y a la precariedad de las finanzas municipales, por lo que obligó a las autoridades locales a destinar recursos para cubrir lo mínimo indispensable de la gestión en detrimento de la calidad del servicio prestado, lo cual originó el problema público de insuficiente inversión y acceso al financiamiento para proyectos de infraestructura en materia de gestión de residuos sólidos municipales.

Para atender el problema público, el Banobras fungió como fideicomitente y fiduciario del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), el cual es un vehículo de coordinación para la inversión en infraestructura por medio de 3 programas, entre los cuales se encuentra el Programa de Residuos Sólidos Municipales (PRORESOL). Al respecto, en el marco del PRORESOL, el banco tiene la facultad de atender las solicitudes de los promotores para la realización de estudios, asesorías, proyectos y modificación de proyectos para la construcción de infraestructura para la gestión de residuos sólidos municipales; someter dichas solicitudes a autorización de los órganos de decisión del FONADIN; formalizar la entrega de apoyos no recuperables, y verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Convenios de Apoyo Financiero (CAF) para realizar el desembolso de los recursos de los apoyos.

Los principales resultados evidenciaron que, en 2024, el Banobras elaboró la Ficha de Ingreso, documento en el que analizó el cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura y calificó como elegibles 2 solicitudes para la entrega de apoyos no recuperables presentadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en dicho año, relacionadas con el “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, las cuales consistieron en la realización de un proyecto de adquisición, construcción y equipamiento de 3 nuevos rellenos sanitarios y para equipar 2 centros de valorización; así como para la elaboración de un estudio de línea base y proyecto ejecutivo para la construcción de los 3 rellenos sanitarios y los 2 centros de valorización mencionados y otro estudio para la obtención de las manifestaciones de impacto ambiental, análisis de riesgos y programas internos de protección civil.

En materia de autorización, en 2024, el Banobras elaboró una Ficha Técnica de las 2 solicitudes de apoyo presentadas por la SEMARNAT, en la cual recomendó a las instancias de autorización que se incluya en los instrumentos jurídicos la condición de que los estudios inicien una vez actualizada la cartera de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se establezca como mecanismo que en caso de cualquier recurso adicional que se requiera sea aportado por el promotor con recursos propios.

Asimismo, en 2024, el Banobras convocó al Subcomité de Evaluación y Financiamiento y al Comité Técnico del FONADIN a sesionar, a fin de someter a consideración de dichos órganos de decisión la Ficha Técnica para la autorización de 2 apoyos no recuperables, relacionados con el “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, los cuales concluyeron con su aprobación, a fin de aportar financiamiento para la ejecución de 1 proyecto hasta por 192,439.2 miles de pesos, así como para la elaboración de 1 estudio hasta por 18,200.4 miles de pesos.

Respecto de la formalización, en 2024, el Banobras notificó al promotor, mediante un oficio, la autorización por las instancias de decisión; inició las gestiones para la elaboración del instrumento jurídico para la formalización de los apoyos y elaboró el “Convenio de Apoyo Financiero para la segunda etapa del Proyecto de Gestión Integral de Residuos de la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” y el “Convenio de Apoyo Financiero para Estudios”, que sirvieron de instrumentos jurídicos para formalizar los apoyos no recuperables.

En cuanto al seguimiento de los apoyos no recuperables otorgados, en el marco del PRORESOL, en 2024, el banco verificó el cumplimiento de las condiciones establecidas en los CAF, mediante la recopilación de documentos tales como oficios, actas, dictámenes jurídicos, contratos, minutas, pólizas y facturas proporcionadas por los promotores, a fin de otorgar 26 desembolsos por un monto de 92,024.2 miles de pesos, de los cuales el 13.5% (12,442.2 miles de pesos) correspondió al “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, apoyo no recuperable formalizado en dicho ejercicio, mientras que el 86.5% (79,582.0 miles de pesos) correspondió al estudio de “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua” y al proyecto y el estudio para la “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” formalizados en 2022 y 2023, respectivamente.

Además, en 2024, durante la primera sesión extraordinaria del Comité Técnico del FONADIN se autorizó una modificación al CAF del proyecto de “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, la cual fue aplicada por el Banobras mediante la cláusula primera del convenio modificatorio del CAF, y el banco por medio del delegado fiduciario aprobó una primera solicitud de prórroga al plazo de 180 días naturales para la selección de quién llevará a cabo la obra pública del proyecto de “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, la cual fue ejecutada por la entidad fiscalizada, por medio de la cláusula primera del segundo convenio modificatorio al CAF de dicho proyecto.

En 2024, el banco llevó a cabo 4 reuniones virtuales durante los meses de abril, mayo y julio, en las cuales los integrantes del FONADIN y de la SEMARNAT aclararon dudas y acordaron aspectos relacionados con el avance en los trabajos correspondientes al estudio para la “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, y realizó una reunión presencial, en agosto de 2024, para la entrega final del estudio “Estudios, ingeniería básica, Estudios necesarios para la obtención de la

manifestación de impacto ambiental, análisis de riesgos y un programa de protección civil para realizar la clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz”, el cual obtuvo el visto bueno por parte de los miembros del FONADIN y la SEMARNAT.

Asimismo, en 2024, el Banobras canceló 1 apoyo no recuperable por un monto de 4,000.0 miles de pesos para la elaboración del estudio “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Región Oriente de Michoacán” debido a que el plazo previsto en el CAF para que el promotor entregara al FONADIN los estudios, así como para realizar los desembolsos de apoyo, venció sin que el promotor solicitara en tiempo y forma una prórroga adicional; además, el banco solicitó la cancelación de recursos remanentes por un monto de 25.0 miles de pesos y 540.9 miles de pesos para el estudio de “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua” y para el estudio de “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Región del Bajío-La Piedad”, debido a que los promotores no tenían previsto el ejercicio de los citados recursos remanentes.

En cuanto a la contribución para el cumplimiento de los objetivos del PRORESOL, en 2024, el Banobras, como fiduciario, contribuyó al cumplimiento de los 5 objetivos particulares de los Lineamientos aplicables al Programa de Residuos Sólidos Municipales por medio de la autorización del otorgamiento de 2 apoyos no recuperables para el financiamiento del 100.0% del costo total del proyecto de infraestructura y el estudio relacionados con el “Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz” y de 1 apoyo para la conclusión del estudio “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua”, los cuales tuvieron un impacto social en 4 municipios en los Estados de Veracruz y Chihuahua, para un estimado de 1,524,051 habitantes.

Para la programación financiera del ejercicio 2024, el Banobras señaló que, en su calidad de fiduciario del FONADIN, elaboró el Programa Financiero Anual que fue autorizado por el Comité Técnico del FONADIN en su primera sesión ordinaria y tuvo 2 actualizaciones aprobadas por el mismo órgano en las sesiones séptima extraordinaria y tercera ordinaria. Además, se identificó que, al cierre de 2024, el banco autorizó un monto máximo de 10,936,000.0 miles de pesos para el otorgamiento de apoyos no recuperables, del cual informó que 210,639.6 miles de pesos (1.9%) fueron para proyectos del PRORESOL, y el resto a otros proyectos del sector carretero, medio ambiente y transporte urbano.

En 2024, con la finalidad de rendir cuentas, el banco elaboró los Informes de Autoevaluación del Banobras correspondientes al primer semestre y al ejercicio 2024 que contuvieron información de los resultados del banco, como fiduciario, en el marco del PRORESOL. No obstante, con la información remitida del banco a esta autoridad fiscalizadora se identificó que las cifras y actividades que fueron reportadas en los informes no se corresponden con las cifras y actividades realizadas en el periodo informado.

Al respecto, el Banobras, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para el

establecimiento de un mecanismo de control denominado “Tablero de actividades a reportar en los Informes de Autoevaluación” que contiene las fechas de elaboración del tablero y de las actividades realizadas; la descripción de la actividad; el nombre del estudio o proyecto; el nombre del promotor en relación con el estudio o proyecto; el número de oficio; el estado de la actividad, y datos y firmas del responsable de la gerencia que realizó la actividad y de la persona que revisa y valida la información, a fin de que la información que se registra en los Informes de Autoevaluación del Banobras, en el marco del PRORESOL, se corresponda con el periodo del ejercicio que se está reportando, con lo que se solventó lo observado.

En conclusión, en 2024, el Banobras, con la operación del PRORESOL, contribuyó a la atención del problema público relacionado con la insuficiente inversión y acceso al financiamiento para proyectos de infraestructura en materia de gestión de residuos sólidos municipales, mediante la autorización y formalización de 2 apoyos no recuperables para el desarrollo de 1 proyecto de infraestructura y la elaboración de 1 estudio para la “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”; además, del desembolso de 92,024.2 miles de pesos, de los cuales el 13.5% (12,442.2 miles de pesos) correspondió a 1 apoyo no recuperable formalizado en 2024, para la ejecución del proyecto de infraestructura para la “Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Norte de la Región Olmeca del Estado de Veracruz”, y el 86.5% (79,582.0 miles de pesos) correspondió a 3 apoyos no recuperables formalizados en 2022 y 2023, para el proyecto y estudio relacionados con la “Clausura del tiradero a cielo abierto denominado Las Matas en la parte Norte de la Región Olmeca de Veracruz” y el estudio para la “Gestión Integral de Residuos para el Municipio de Chihuahua”, que tuvieron un impacto social mediante la reducción de contaminación al medio ambiente y de enfermedades para un estimado de 1,524,051 habitantes de 4 municipios en los Estados de Veracruz y Chihuahua.

Durante el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el Banobras desarrolló un mecanismo de control para que los responsables de la información que se reporta en los informes de autoevaluación validen los datos registrados, a fin de garantizar que la información reportada en dichos documentos se corresponda con el periodo del ejercicio que se está reportando.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtra. Brisa Elizabeth Jackson Berzunza

Lic. Ana Luisa Ramírez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

La entidad fiscalizada no emitió comentarios con motivo de las reuniones celebradas durante la revisión.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., no proporcionó información con motivo de la Reunión para la Presentación de los Resultados Finales, ya que estuvo de acuerdo con la información presentada en los resultados correspondientes del presente informe.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2024, el Banobras realizó la revisión de los requisitos de las solicitudes presentadas por los promotores de estudios, asesorías, proyectos y modificación de proyectos, a fin de determinar aquellas que cumplen con los criterios de elegibilidad para acceder a los apoyos no recuperables que otorga el FONADIN en el marco del PRORESOL.
2. Verificar que, en 2024, el Banobras presentó a los órganos de decisión del FONADIN las solicitudes de estudios, asesorías, proyectos y modificación de proyectos que consideró viables, a fin de que sean autorizados y formalizados de conformidad con lo señalado en la normativa.
3. Constatar que, en 2024, Banobras llevó a cabo el proceso de seguimiento de las obligaciones establecidas en los convenios de apoyo financiero, a fin de determinar el cumplimiento de los términos y condiciones de cada estudio, asesoría, proyecto y modificación de proyecto e informar a los órganos de decisión del FONADIN de cualquier situación relevante sobre el desempeño de los proyectos.
4. Verificar que, en 2024, el Banobras contó con parámetros o indicadores que le permitieran medir el impacto de la operación del Programa de Residuos Sólidos Municipales, a fin de determinar la contribución del programa en el impulso del financiamiento para la construcción de infraestructura para la gestión de los residuos sólidos.
5. Revisar el origen y el ejercicio de los recursos que Banobras aportó, en 2024, para la operación del PRORESOL y verificar si el banco reportó en los documentos de rendición de cuentas, correspondientes a dicho ejercicio, los resultados de la entrega de apoyos

no recuperables para la construcción de infraestructura para la gestión de residuos sólidos municipales, a fin de informar la administración de los recursos públicos.

6. Constatar que, en 2024, el Banobras contó con el Sistema de Control Interno Institucional (SCII) necesario para asegurar el cumplimiento de objetivos y metas relacionados con la entrega de apoyos no recuperables por medio del PRORESOL para la construcción de infraestructura para la gestión de residuos sólidos municipales.

Áreas Revisadas

Las unidades de Financiamiento a Proyectos y de Banca de Inversión del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.