

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

**Solicitud, Otorgamiento, Administración y Ejercicio de Apoyos No Recuperables**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-06G1C-15-0099-2018

99-GB

***Criterios de Selección***

Monto y Trascendencia.

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera de los apoyos no recuperables, para verificar que se solicitaron, autorizaron, transfirieron, administraron y se ejercieron conforme a las disposiciones legales y normativas.

**Consideraciones para el seguimiento**

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

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

***Alcance***

**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	5,361,982.6
Muestra Auditada	1,367,501.6
Representatividad de la Muestra	25.5%

El universo se conformó por 5,361,982.6 miles de pesos de apoyos no recuperables, otorgados al 31 de diciembre de 2017, por el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y la muestra, por 1,367,501.6 miles de pesos, corresponde al proyecto para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, que representa el 25.5 %.

### **Antecedentes**

El Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) es un fideicomiso instituido en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (BANOBRAS), que tiene por objeto fungir como un vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura.

Para cumplir con lo anterior, en 2017 otorgó apoyos no recuperables a entidades del sector público, entre los que destaca el proyecto para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (ZEE), en el que intervienen la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE), como promotor, encargado de la definición de los polígonos que conformarían las ZEE y del seguimiento del proceso de aplicación del apoyo y el establecimiento de las ZEE; y el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), es el encargado de la valuación y adquisición de los inmuebles que formarán parte de las ZEE.

Es preciso señalar que la AFDZEE es el órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica, operativa y de gestión, encargado de la planeación, promoción, regulación, supervisión y verificación en materia de ZEE, cuya estructura orgánica, facultades y atribuciones están establecidas en su reglamento interior.

### **Resultados**

#### **1. Manual de Organización de BANOBRAS y normativa relacionada con los apoyos no recuperables**

Con el análisis de las versiones del Manual General de Organización y el Manual de Organización de la Dirección General Adjunta Fiduciaria del BANOBRAS, vigentes en 2017, se constató que contó con la normativa que establece la estructura organizacional, misión, objetivos, funciones y responsabilidades de las unidades administrativas, y se identificó que de 2016 a 2017, se realizaron cambios de denominación de las unidades administrativas, como consecuencia de las modificaciones de su estructura organizacional; sin embargo, se observó que el Manual de Organización de la Dirección General Adjunta Fiduciaria, autorizado por el Consejo Directivo, el 23 de febrero de 2016 y vigente en 2017, no consideró estos cambios, ya que aún incluye la Dirección de Apoyo Fiduciario, cuando ésta se modificó para quedar como Coordinación Ejecutiva Fiduciaria.

Asimismo, BANOBRAS, como fiduciario y responsable de la operación del FONADIN, contó con la siguiente normativa específica, relacionada con el otorgamiento de apoyos no recuperables:

- Reglas de Operación del FONADIN, autorizadas y aprobadas por el Comité Técnico, en su segunda sesión ordinaria de 2014, vigentes a partir del 15 de octubre de ese año y modificadas en 2015 y 2016.

- Manual de Procedimientos para el Otorgamiento de Apoyos Recuperables y No Recuperables, autorizado por las direcciones de Banca de Inversión, Fiduciaria y Jurídica, vigente a partir del 13 de febrero de 2015.

Cabe señalar que el manual de procedimientos tampoco consideró los cambios en la estructura organizacional.

#### 2017-2-06G1C-15-0099-01-001 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. inicie las acciones, a fin de actualizar, autorizar y difundir su normativa, con los cambios de denominación de las unidades administrativas, y que coincida con la estructura organizacional.

## 2. **Solicitud y otorgamiento del apoyo no recuperable para el desarrollo de ZEE**

Con el análisis de la integración de los apoyos no recuperables otorgados por el FONADIN, vigentes al 31 de diciembre de 2017, se identificó que, en ese año, se ejercieron 5,361,982.6 miles de pesos, integrados como se muestra a continuación:

APOYOS NO RECUPERABLES EJERCIDOS EN 2017 Miles de pesos	
Clasificación	Importe
Zonas Económicas Especiales	1,367,501.6
Aeropuertos	1,286,762.8
Transporte	1,005,149.1
Sector carretero	994,820.3
Estudios y Asesorías	247,166.2
Sector agua	175,247.4
Turismo	158,332.3
Ferrovionario	39,103.3
Residuos Sólidos	35,620.7
Otros	<u>52,278.9</u>
<b>Total</b>	<b>5,361,982.6</b>

FUENTE: Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2017.

Con el análisis detallado del apoyo no recuperable, destinado al desarrollo de ZEE, se constató que en octubre de 2016, la AFDZEE solicitó al FONADIN otorgar un apoyo no recuperable, por 3,112,627.5 miles de pesos, para adquirir los inmuebles que conformarían las ZEE de Lázaro Cárdenas, Michoacán; Salina Cruz, Oaxaca; Coatzacoalcos, Veracruz y Puerto Chiapas en Tapachula, Chiapas, y gastos asociados.

Con la revisión del expediente que contiene la documentación del apoyo otorgado por BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, se constató que contiene el oficio de solicitud; identificación oficial y nombramiento del solicitante; RFC; comprobante de domicilio; fichas técnicas presentadas al Comité Técnico; acuerdos de autorización del Comité Técnico; oficio

con el que se le notificó a la AFDZEE la aprobación del apoyo; autorización de las excepciones a los estudios de factibilidad, rentabilidad social y justificación del apoyo; dictamen de viabilidad técnica; registro en la cartera de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la opinión favorable del Subcomité de Evaluación y Financiamiento respecto del proyecto.

En la primera sesión extraordinaria, del 27 de octubre de 2016, el Comité Técnico del FONADIN autorizó un apoyo no recuperable en la modalidad de aportación con posibilidad de reembolso, hasta por 3,112,600.0 miles de pesos, para el desarrollo de las ZEE, de los cuales 2,962,600.0 miles de pesos, se otorgaron en favor del Gobierno Federal, mediante la AFDZEE, para pagar la adquisición de inmuebles correspondientes a las ZEE en Puerto Chiapas, Coatzacoalcos y Salina Cruz, con apoyo del INDAABIN, y 150,000.0 miles de pesos para que el Gobierno del Estado de Michoacán cubra los gastos asociados con la donación y entrega al Gobierno Federal, mediante el INDAABIN, de 710.35 hectáreas para el desarrollo de la ZEE de Lázaro Cárdenas, como se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DE LOS RECURSOS AUTORIZADOS POR ZEE

Miles de pesos

ZEE	Estado	Monto
Puerto Chiapas	Chiapas	1,140,000.0
Coatzacoalcos	Veracruz	776,700.0
Salina Cruz	Oaxaca	<u>1,045,900.0</u>
	Subtotal	2,962,600.0
Lázaro Cárdenas (donación de terrenos)	Michoacán	<u>150,000.0</u>
	Total	3,112,600.0

FUENTE: Acuerdo CT/10 Ext/27-OCTUBRE-2016/II del Comité Técnico del FONADIN.

El 5 de diciembre de 2016, BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, la SHCP, por conducto de la AFDZEE y el INDAABIN, formalizaron el Convenio de Apoyo Financiero para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales, con el que FONADIN otorgó un apoyo no recuperable en la modalidad de aportación con posibilidad de reembolso en favor del Gobierno Federal, por conducto del INDAABIN, hasta por 2,962,600.0 miles de pesos, para la adquisición de inmuebles, incluyendo IVA y gastos asociados, que se destinarán en favor de la AFDZEE, del cual se constató que incluyó las obligaciones de cada una de las partes; el importe destinado en lo individual a las ZEE en Puerto Chiapas, Coatzacoalcos y Salina Cruz, y los gastos asociados para la adquisición de los inmuebles en favor del Notario Público y del Patrimonio Federal (honorarios, gastos notariales y otros), por hasta 15,000.0 miles de pesos.

En la primera y tercera sesiones ordinarias, del 30 de marzo y 7 de septiembre de 2017, el Comité Técnico del FONADIN autorizó la inclusión de las ZEE en Lázaro Cárdenas, Michoacán y de Progreso en Yucatán, para disponer de los recursos del apoyo; la reasignación de recursos por 20,000.0 miles de pesos, para cubrir el costo total de la contratación de servicios de asesoría y estudios para la elaboración del dictamen, asociado con los proyectos de las ZEE de Campeche y Tabasco, y por 29,000.0 miles de pesos, para el desarrollo de concursos públicos para la asignación del administrador integral, así como la reasignación del apoyo

otorgado a cada ZEE, como resultado de la disminución de las hectáreas que conformaban cada una de ellas, por dificultades en la negociación de la adquisición de terrenos, detección de superficies con características de relieve irregular (cerros y lomas) y zona de mangle, entre otros, y la ampliación por la identificación de nuevos inmuebles, como se muestra a continuación:

## REASIGNACIÓN DEL APOYO OTORGADO PARA EL DESARROLLO DE LA ZEE

Miles de pesos

Distribución	Importe del apoyo autorizado			Superficie en hectáreas		
	Original	Primera Sesión Ordinaria 2017	Tercera Sesión Ordinaria 2017	Original	Modificada	Diferencia
Puerto Chiapas, Tapachula	1,140,000.0	1,044,170.0	1,044,170.0	584.49	538.23	46.26
Salina Cruz, Oaxaca	1,045,900.0	802,050.0	802,050.0	502.00	377.80	124.20
Coatzacoalcos, Veracruz	776,700.0	502,900.0	502,900.0	438.68	286.00	152.68
Lázaro Cárdenas, Michoacán - Zihuatanejo, Guerrero		318,360.0	318,360.0	-	212.24	212.24
Asesoría para concursos públicos			29,000.0			
Dictamen para ZEE de Campeche y Tabasco		20,000.0	20,000.0			
Pendiente de reasignar		<u>275,120.0</u>	<u>246,120.0</u>			
Subtotal	2,962,600.0	2,962,600.0	2,962,600.0			
Gastos asociados con la donación por parte del Gobierno del Estado de Michoacán	<u>150,000.0</u>	<u>150,000.0</u>	<u>150,000.0</u>	710.35	638.76	71.59
Total	3,112,600.0	3,112,600.0	3,112,600.0			

FUENTE: Actas del Comité Técnico del FONADIN y Fichas Técnicas.

El 9 de octubre de 2017, se formalizó el primer convenio modificatorio al Convenio de Apoyo Financiero (CAF) para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales, en el cual se constató que contó con las firmas de los representantes del FONADIN, AFDZEE y el INDAABIN; se modificó el domicilio de la AFDZEE; se consideraron las reasignaciones de los apoyos de las ZEE, por un total de 2,667,480.0 miles de pesos, y se incrementó en 10,000.0 miles de pesos el importe destinado a los gastos asociados a favor del notario, para la adquisición de los inmuebles de la ZEE de Lázaro Cárdenas-Zihuatanejo, como se muestra a continuación:

## REASIGNACIÓN DE RECURSOS MEDIANTE CONVENIO MODIFICATORIO

Miles de pesos

Distribución	Importe del apoyo autorizado	
	CAF	Convenio modificatorio
Puerto Chiapas, Tapachula	1,140,000.0	1,044,170.0
Salina Cruz, Oaxaca	1,045,900.0	802,050.0
Coatzacoalcos, Veracruz	776,700.0	502,900.0
Lázaro Cárdenas, Michoacán - Zihuatanejo, Guerrero	-	<u>318,360.0</u>
Suma	2,962,600.0	2,667,480.0

FUENTE: Convenio de Apoyo Financiero y su modificatorio.

Cabe señalar que el Convenio de Apoyo Financiero, su modificatorio, los acuerdos del Comité Técnico y sus fichas técnicas no muestran con claridad si el importe que se destinará a los gastos asociados con la adquisición de los inmuebles a favor del notario (honorarios, gastos

notariales y otros), hasta por 15,000.0 miles de pesos, para los polígonos que conforman la ZEE en Puerto Chiapas, Coatzacoalcos y Salina Cruz, y los 10,000.0 miles de pesos para los relacionados con la ZEE Lázaro Cárdenas-Zihuatanejo están incluidos dentro del importe autorizado, tampoco se muestra el importe correspondiente a cada zona.

El convenio modificatorio no refirió nada respecto de los 20,000.0 miles de pesos reasignados para cubrir el costo total de la contratación de servicios de asesoría y estudios para la elaboración del dictamen asociado con los proyectos de ZEE de Campeche y Tabasco, ni de los 29,000.0 miles de pesos, para el desarrollo de concursos públicos para la asignación del administrador integral; además, se tienen 246,120.0 miles de pesos de recursos pendientes por asignar.

No se especificó si con la disminución de la superficie de hectáreas por adquirir en Chiapas, Oaxaca y Veracruz, se disminuiría, en la misma proporción, el importe asignado a favor del notario.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, BANOBRAS informó que los convenios de apoyo financiero sí establecen el destino de los recursos autorizados para cada concepto, incluidos los gastos asociados; respecto de los 29,000.0 miles de pesos para el pago de los servicios y asesorías relacionados con el desarrollo de los concursos públicos, se suscribió el Segundo Convenio Modificatorio, el 20 de febrero de 2018; de los 20,000.0 miles de pesos, para cubrir el costo total de la contratación de servicios de asesoría y estudios para la elaboración del dictamen asociado con los proyectos de las ZEE de Campeche y Tabasco, informó que en marzo de 2018 la AFDZEE solicitó al FONADIN la cancelación del apoyo, y en relación con el importe asignado hasta por 15,000.0 miles de pesos a favor del notario, señaló que se incluyó en el CAF el monto de los gastos asociados con todas las adquisiciones de los inmuebles individuales que conforman los polígonos de las ZEE, conocidos hasta ese momento; sin embargo, no hizo más aclaraciones, ni evidenció todo lo anterior, por lo que la observación prevalece.

#### 2017-2-06G1C-15-0099-01-002 **Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. en su carácter de fiduciario del FONADIN, adopte los mecanismos de control y supervisión necesarios, a fin de que, en lo sucesivo, los acuerdos del Comité Técnico, las fichas técnicas, los convenios de apoyo financiero y sus modificaciones, establezcan con claridad el destino de los recursos, el importe autorizado para cada concepto, la reasignación de apoyos y los importes pendientes de asignar.

### **3. Normativa relacionada con la creación y desarrollo de las ZEE**

La normativa y los instrumentos jurídicos que regulan la creación y el desarrollo de las ZEE, vigentes en 2017 son los siguientes:

- Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 1 de junio de 2016.

- Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, publicado en el DOF, el 30 de junio de 2016.
- Decreto de Creación de la AFDZEE Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, publicado en el DOF, el 29 de septiembre de 2017.
- Decretos de creación de las ZEE de Puerto Chiapas, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas - La Unión, Salina Cruz y Progreso, los tres primeros publicados en el DOF, el 29 de septiembre de 2017, y los dos últimos el 19 de diciembre del mismo año.
- Bases de Colaboración entre la SHCP, la AFDZEE y el INDAABIN, formalizadas el 1° de diciembre de 2016.
- Convenio de Apoyo Financiero para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales, formalizado entre BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, la AFDZEE y el INDAABIN, el 5 de diciembre de 2016 y modificado el 9 de octubre de 2017.

Con el análisis de esos documentos, se identificó que las ZEE son áreas geográficas del territorio nacional, ubicadas en las regiones del país con mayor pobreza, en las que se podrán realizar diversas actividades de manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación, almacenamiento, entre otras, que serán operadas por administradores integrales o inversionistas, quienes podrán recibir beneficios fiscales, aduanales y financieros, así como facilidades administrativas e infraestructura competitiva, entre otras condiciones especiales, con el objetivo de fomentar la generación de empleos permanentes, el ascenso industrial, el crecimiento de la productividad del trabajo, e inversiones productivas para la zona y su área de influencia.

A la fecha de la revisión (marzo de 2018), la AFDZEE carece de un Manual de Organización y de normativa interna, donde se establezcan funciones, atribuciones, actividades y documentos generados en su operación.

Los decretos de declaratoria de las ZEE tienen por objetivo delimitar el polígono territorial donde podrán constituirse y su área de influencia, así como establecer los beneficios e incentivos fiscales y el régimen aduanero aplicables. Además, consideran la formalización de convenios de coordinación entre los órdenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal, y como fecha de inicio de las operaciones de la primera sección, el 30 de noviembre de 2018.

## SUPERFICIE QUE INTEGRA LAS ZEE

Zona	Superficie del polígono (hectáreas)	Pedios / Inmuebles	Municipios que conforman el área de influencia
Puerto Chiapas	8,611-55	54	Tapachula, Tuxtla Chico, Suchiate, Huehuetán, Mazatán, Frontera Hidalgo y Metapa
Coatzacoalcos	12,846-75	34	Coatzacoalcos, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Ixhuatlán del Sureste, Minatitlán, Cosoleacaque, Oteapan, Chinameca, Jáltipan y Zaragoza
Lázaro Cárdenas-La Unión	8,483-14	14	Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán, La Unión y Zihuatanejo de Azueta, en el Estado de Guerrero
Salina Cruz	4,598-97	2	Salina Cruz
Progreso	1,774-42	18	Progreso, Kanasín, Umán, Hunucmá, Mérida, Conkal, Chicxulub Pueblo y Ucú
	Suma	122	

FUENTE: Decretos de creación de las Zonas Económicas Especiales.

Además, se constató que mediante la formalización de las Bases de Colaboración, la SHCP, la AFDZEE y el INDAABIN, se comprometieron a realizar las acciones necesarias para adquirir los inmuebles que conformarán las ZEE, con el fin de incorporarlos al régimen de dominio público de la Federación y destinarlos a la AFDZEE; asimismo, se estableció que le corresponde a la AFDZEE definir los terrenos, dar seguimiento al proceso de adquisición y verificar que los inmuebles le sean destinados mediante escritura pública, y al INDAABIN realizar el proceso de compra, designar al notario, como coordinador ante las entidades federativas para la protocolización de las adquisiciones de los bienes inmuebles y destinarlos a la AFDZEE.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la AFDZEE instruyó las acciones de control necesarias para contar con normativa interna, mediante la contratación de los servicios de consultoría para la generación de instrumentos de clasificación archivística, la elaboración de documentos base para el Manual de Organización General y manuales de organización específicos, así como la generación e implementación del sistema de control interno institucional, y la presentación de los programas de trabajo de las empresas consultoras que describen las actividades por desarrollar, con lo que se solventa lo observado.

#### 4. Requisitos para la Declaración de las ZEE

La Ley Federal de Zonas Económicas Especiales incluye los requisitos para su establecimiento, entre los que se encuentran estar dentro de las diez entidades federativas con mayor incidencia de pobreza extrema; ubicarse estratégicamente para el desarrollo de la actividad productiva; prever la instalación de sectores productivos, de acuerdo con las ventajas comparativas y vocación productiva presente o potencial, así como establecerse en uno o más municipios, cuya población conjunta sea de 50,000 a 500,000 habitantes.

Con el análisis de los dictámenes elaborados por la SHCP, con los que determinó la viabilidad del establecimiento y desarrollo de las ZEE de Puerto Chiapas, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-La Unión, Salina Cruz, Progreso, Tabasco y Campeche, proporcionados por la AFDZEE, se constató que contaron con el análisis relativo al cumplimiento de los requisitos; la especificación geográfica de la ZEE y su área de influencia; carta de intención, suscrita por los titulares de los gobiernos estatales y municipales; estudio de prefactibilidad; la



información sobre las necesidades de infraestructura y las acciones de política pública que se requieran para el desarrollo de la zona y su área de influencia, entre otros documentos.

Además, se constató que los dictámenes estuvieron acompañados por la especificación geográfica y su área de influencia; cartas de intención; descripción de las ZEE; análisis de mercado y demanda potencial; convenios de coordinación con los gobiernos de los estados; Evaluación Estratégica sobre la Situación e Impacto Sociales y Ambientales (EESISA); oficios de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con los que otorgó la opinión favorable respecto de la EESISA; Dictámenes de Viabilidad Jurídica, y el Cuadro de Construcción de los Polígonos, así como los documentos donde se analizó la oferta educativa y programas de fortalecimiento de capacitación; las necesidades de infraestructura; el ordenamiento territorial de los municipios que conforman el área de influencia; la estrategia de seguridad pública; la promoción de encadenamientos productivos e innovación y transferencia tecnológica; los programas de apoyo al financiamiento; los Mecanismos de Coordinación con la Administración Portuaria Integral; el cumplimiento de requisitos para su establecimiento; la definición y diagnóstico del área de influencia; la programación de las necesidades de infraestructura y acciones de política pública.

#### **5. Actas de las sesiones de la Comisión Intersecretarial de Zonas Económicas Especiales (CIZEE)**

La CIZEE es presidida por la SHCP y está integrada, además, por las secretarías de Gobernación; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Energía; de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; de Educación Pública; del Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Con la revisión de las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la CIZEE, se constató que en 2017 se llevaron a cabo dos sesiones ordinarias y una extraordinaria.

Al respecto, se observó lo siguiente:

- La CIZEE debió sesionar en forma ordinaria, por lo menos tres veces al año; sin embargo, únicamente se realizaron dos reuniones.
- El acta de la primera sesión extraordinaria carece de la relación de los integrantes; cabe señalar que se anexaron las firmas de los asistentes; sin embargo, no se identificó el nombre ni el cargo, por lo que no se pudo constatar si asistieron los titulares o los suplentes.
- Se carece de la aprobación del calendario anual de sesiones ordinarias, por lo que no se pudo constatar si se realizaron de acuerdo con lo programado.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la AFDZEE informó y evidenció que en la primera sesión ordinaria de 2018, se aprobó el Calendario Anual de Sesiones para ese ejercicio, en el que se consideró tres sesiones ordinarias; se acordó que se incluirá en el cuerpo del acta el nombre y cargo de los funcionarios que asistirán a las sesiones de la CIZEE, lo que se evidenció en el acta de la primer sesión ordinaria de 2018, con lo que se solventa lo observado.

## **6. Designación del Notario Público y del Patrimonio Inmobiliario Federal**

Con el análisis de la información y documentación, proporcionadas por la AFDZEE y el INDAABIN, relacionadas con la designación del Notario Público y del Patrimonio Inmobiliario Federal, se verificó que en julio de 2016, la AFDZEE solicitó al INDAABIN realizar los avalúos y la adquisición de los inmuebles individuales que conformarán las ZEE.

Mediante diversos oficios de noviembre y diciembre de 2016, tanto la AFDZEE, como el INDAABIN informaron a la Secretaría de la Función Pública (SFP) los antecedentes de la creación de zonas económicas y los instrumentos formalizados, donde se establecen las acciones a las que se comprometió cada uno; además, el INDAABIN solicitó la habilitación de un Notario Público del Estado de México, para formalizar las adquisiciones de los inmuebles en los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz, a favor de la AFDZEE, en virtud de que no se cuenta con representación en las entidades federativas.

El 16 de diciembre de 2016, la SFP informó al Notario Público, de su habilitación por única vez, para protocolizar todas las adquisiciones de los inmuebles ubicados en los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz a favor de la Federación y destinarlos a la AFDZEE; asimismo, él será responsable de los actos jurídicos que se celebren ante su fe, así como de los requisitos exigidos para dichos actos e instrumentos legales, entre los que se encuentran los antecedentes de propiedad, instrumentos notariales, documentos que acrediten la representación de las dependencias y propietarios o representantes que intervienen, avalúo vigente y demás documentos necesarios; y queda bajo su responsabilidad la verificación de su validez.

Se constató que el INDAABIN contó con los oficios, debidamente formalizados por el Director General de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal del INDAABIN, dirigidos al notario (uno por cada inmueble que se iba a adquirir), con los que lo designó como Coordinador de Gestiones en Coatzacoalcos, Veracruz y Tapachula, Chiapas, a fin de escriturar, inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el que le corresponda a cada bien, y remitir el testimonio a la SHCP, debidamente inscrito.

Sin embargo, no se evidenciaron los criterios que consideró el INDAABIN para la selección y designación del notario, tampoco la formalización de algún instrumento jurídico o documento donde se establezcan sus obligaciones, ni los honorarios por pagar.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, el INDAABIN proporcionó el proyecto de los "Lineamientos para la Función Notarial del

---

Patrimonio Inmobiliario Federal”; sin embargo, el documento no especificó los criterios o acciones que deberá realizar el INDAABIN para la selección y designación del notario, la formalización de un instrumento jurídico para establecer los derechos y obligaciones, ni la forma para determinar los honorarios, por lo que la observación prevalece.

#### 2017-5-06A00-15-0099-01-001 **Recomendación**

Para que el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales inicie las acciones para la elaboración, autorización y difusión de normativa que establezca los criterios para la selección y designación de notarios públicos, la formalización de documentos o instrumentos jurídicos que regulen la prestación de los servicios, así como las consideraciones para determinar los honorarios por pagar.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

### **7. Disposición de recursos para la adquisición de los inmuebles**

Con el análisis de la información proporcionada por BANOBRAS, la AFDZEE y el INDAABIN, relacionada con la administración y el ejercicio del apoyo no recuperable, se constató que antes de la disposición de recursos, se contó con la información y documentación debidamente formalizada, conforme a la normativa vigente.

En 2017 se dispuso de 1,367,501.6 miles pesos, conforme al procedimiento establecido, de los cuales se constató que 1,352,227.9 miles de pesos, se destinaron a la adquisición de 88 inmuebles (54, por 928,018.8 miles de pesos, se adquirieron en Puerto Chiapas, Chiapas y 34, por 424,209.1 miles de pesos, en Coatzacoalcos, Veracruz); 13,050.0 miles de pesos, corresponden al pago de gastos notariales (incluye impuestos) y 2,223.7 miles de pesos, al pago del avalúo del Polígono de Salina Cruz, Oaxaca.

### **8. Comprobación y pago**

Con la revisión de la documentación proporcionada por BANOBRAS, INDAABIN y la AFDZEE se constató que se pagaron 1,274,176.1 miles de pesos, para la adquisición de 88 inmuebles, y 2,223.7 miles de pesos, a favor del INDAABIN para el avalúo de un polígono en Salina Cruz, en el Estado de Oaxaca; se enteraron a la TESOFE 77,906.0 miles de pesos, por concepto de retenciones de ISR de bienes distintos de la tierra, IVA por construcción y 1 al millar, y 2,925.0 miles de pesos, por concepto de IVA e ISR retenido de gastos notariales, de los cuales 2,525.0 miles de pesos, se pagaron directamente con recursos del FONADIN y de los 400.0 miles de pesos restantes, el notario emitió un cheque en mayo de 2017, a favor de la TESOFE; se contó con la información y documentación comprobatoria del gasto, y el monto pagado por cada inmueble se correspondió con el establecido en el avalúo y el contrato de promesa de compraventa; además, se verificó el desembolso en los estados de cuenta bancarios del FONADIN.

Se realizaron dos transferencias al notario, por 10,525.0 miles de pesos, en marzo y diciembre de 2017, importe amparado con dos facturas que presentaron inconsistencias en la determinación del IVA retenido. El INDAABIN solicitó al notario la sustitución de una de ellas, con lo que el importe neto comprobado fue de 10,125.0 miles de pesos.

Se entregaron al notario 145.8 miles de pesos, mediante cheques, para la inscripción de los inmuebles en el Registro Público de la Propiedad, de los cuales 81.0 miles de pesos, corresponden a 54 inmuebles en el estado de Chiapas, de los que se contó con los folios electrónicos emitidos por la Secretaría de Hacienda del Estado.

Los 64.8 miles de pesos restantes, se otorgaron para el pago del registro público de la propiedad de 34 inmuebles en el estado de Veracruz, los cuales no fueron erogados. Cabe señalar que el INDAABIN solicitó los recursos del apoyo otorgado por FONADIN sin contar previamente con la documentación comprobatoria y justificativa del gasto.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el INDAABIN proporcionó la documentación que acredita el reintegro de los recursos por 64.8 miles de pesos en la cuenta bancaria del FONADIN, con lo que se solventa lo observado; sin embargo, la irregularidad relacionada con la solicitud de recursos prevalece.

#### 2017-5-06A00-15-0099-01-002 **Recomendación**

Para que el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales fortalezca los mecanismos de control, a fin de que, en lo sucesivo, y antes de la solicitud de recursos del apoyo otorgado por el Fondo Nacional de Infraestructura, obtenga y revise la documentación comprobatoria y justificativa del gasto, y en su caso, determine si el pago es procedente.

### **9. Registro contable y presentación en estados financieros**

BANOBRAS, como fiduciaria en el FONADIN, lleva el control de los apoyos en cuentas de orden, donde registra el importe autorizado y formalizado, así como la disposición de los recursos.

Se constató que los 1,367,501.6 miles de pesos, del proyecto para el desarrollo de las ZEE ejercidos en 2017, se registraron como una disminución del patrimonio, en el rubro de Recursos Aportados a Proyectos de Infraestructura 2017, en el concepto de "Otros" y contablemente en la cuenta 4102 "Aportaciones al patrimonio del FONADIN", de conformidad con el Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, autorizado el 29 de agosto de 2011 y vigente a la fecha.

#### ***Recuperaciones Operadas***

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 64,770.00 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

**Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinaron 6 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 4 restantes generaron: 4 Recomendaciones.

**Dictamen**

El presente se emite el 5 de octubre de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los apoyos no recuperables, para verificar que se solicitaron, autorizaron, transfirieron, administraron y se ejercieron conforme a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada, que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., y la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

**Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:**

Director de Área

Director General

C.P. Silvia Martínez García

C.P. Estanislao Sánchez y López

**Comentarios de la Entidad Fiscalizada**

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

**Apéndices****Procedimientos de Auditoría Aplicados**

1. Identificar y analizar el marco normativo aplicable al objetivo de la auditoría, constatar las autorizaciones de las instancias correspondientes y su vigencia en el ejercicio 2017.

2. Verificar que la solicitud, autorización y otorgamiento del apoyo no recuperable para el establecimiento de las ZEE se realizaron por los funcionarios facultados, se contó con la autorización del Comité Técnico del FONADIN y los documentos comprobatorios, en cumplimiento de la normativa.
3. Analizar el convenio de apoyo financiero y sus modificaciones, para conocer las principales obligaciones y constatar su cumplimiento.
4. Analizar las actas de las sesiones de la Comisión Intersecretarial de Zonas Económicas Especiales, para verificar que se sesionó, conforme al calendario establecido y la normativa.
5. Constatar que las disposiciones de recursos se realizaron conforme a las condiciones establecidas.
6. Verificar que el destino de los recursos se correspondió con el objeto del Convenio de Apoyo Financiero y las erogaciones se sustentaron con los documentos justificativos y comprobatorios.
7. Verificar que el registro contable de las operaciones se realizó de conformidad con la normativa.

#### *Áreas Revisadas*

Las direcciones generales adjuntas Fiduciaria y de Banca de Inversión, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.; la Secretaría Ejecutiva, las unidades de Planeación Estratégica y de Promoción a Inversiones y la Dirección General de Administración y Finanzas, de la Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales, así como la Dirección General de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal, del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Título Segundo, Modelo Estándar de Control Interno; Capítulo I, Estructura del Modelo, apartado 12. Documentación y Formalización de Responsabilidades a través de Políticas, numeral 12.

Objetivos y Lineamientos del Sistema de Control Interno de BANOBRAS, secciones II, Objetivos de Control Interno, numeral II.2 y III, Lineamientos Generales de Control Interno, numeral III.1.4, tercer párrafo.

Convenio de Apoyo Financiero, formalizado entre BANOBRAS, como fiduciario en el FONADIN, la AFDZEE y el INDAABIN, el 5 de diciembre de 2016, cláusulas Tercera, incisos h y j; Cuarta inciso b; y Quinta, inciso c.

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

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

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