

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

**Inversiones en Concesiones y su Financiamiento**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-06G1C-15-0096-2018

96-GB

***Criterios de Selección***

Monto y Trascendencia.

***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera de las inversiones en concesiones, para identificar su origen, la forma de administración y control, así como la relación que tienen con los ingresos, gastos y su financiamiento.

**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***

**CUENTAS DE  
BALANCE**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	303,186,944.1
Muestra Auditada	257,784,904.5
Representatividad de la Muestra	85.0%

El universo de 303,186,944.1 miles de pesos, corresponde al saldo de las obligaciones derivadas de la indemnización carretera, activos intangibles por concesión e intereses por pagar reportados por el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), en los Estados

Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2017, y la muestra, por 257,784,904.5 miles de pesos, representa el 85.0% del universo, integrado como se indica a continuación:

INTEGRACIÓN DE UNIVERSO Y MUESTRA DE CUENTAS DE BALANCE  
(Miles de pesos)

Concepto	Universo	Muestra	%
Obligaciones derivadas de indemnización carretera (Deuda bursátil)	225,500,207.2	225,500,207.2	100.0
Activos Intangibles por concesión	75,311,337.9	30,044,829.6	39.9
Intereses por pagar	<u>2,375,399.0</u>	<u>2,239,867.7</u>	94.3
Total	303,186,944.1	257,784,904.5	85.0

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados, balanza y auxiliares, del FONADIN con cifras al 31 de diciembre de 2017.

Adicionalmente, se revisaron 4,243,709.6 miles de pesos de ingresos por cuotas de peaje y 4,401,093.3 miles de pesos de gastos de operación y mantenimiento, pago de contraprestación y las amortizaciones de la deuda y activos intangibles, reportados en cuentas de resultados, como sigue:

INTEGRACIÓN DE LAS CUENTAS DE RESULTADOS REVISADAS  
(Miles de pesos)

Concepto	Muestra	
	Ingresos	Gastos
Ingresos por cuotas de peaje	4,243,709.6	
Contraprestación pagada a SCT		31,584.7
Gastos de operación y mantenimiento en tramos carreteros		2,511,432.2
Amortizaciones y depreciaciones		<u>1,858,076.4</u>
Total	4,243,709.6	4,401,093.3

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados, balanza y auxiliares, del FONADIN con cifras al 31 de diciembre de 2017.

### Antecedentes

El FONADIN es un fideicomiso no paraestatal en el que BANOBRAS funge como fideicomitente y fiduciario, y entre sus funciones está la de administrar la red de autopistas que obtuvo en concesión, con el fin de obtener los recursos para solventar sus obligaciones de corto, mediano y largo plazos.

De 2011 a 2017, la SCT otorgó al FONADIN tres títulos de concesión para operar, explotar, conservar y mantener 49 tramos carreteros (46 autopistas, 2 puentes internacionales y 1

puente nacional), para lo cual, BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, con la autorización de su Comité Técnico contrata diversos operadores, entre otros, a CAPUFE, para administrar, operar, conservar, reconstruir y mejorar los caminos y puentes.

## **Resultados**

### **1. Antecedentes del rescate carretero y creación del FONADIN**

De 1989 a 1994, se otorgaron en concesión tramos, libramientos y puentes a inversionistas privados y gobiernos de los estados; sin embargo, dichas concesiones presentaron problemas financieros, por lo que, en 1997, el Gobierno Federal (GF) decidió rescatar las autopistas concesionadas, y se propuso crear un fideicomiso que sustituiría los pasivos bancarios de las empresas concesionarias por emisión de deuda bursátil, para reducir los costos financieros al GF.

El 27 de agosto de 1997, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto para el rescate de 23 autopistas federales de cuota. Se designó a BANOBRAS para constituir el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), como entidad no paraestatal, sin estructura orgánica, cuyos fines serían negociar los pasivos bancarios relacionados con el rescate; indemnizar a los exconcesionarios carreteros y recibir las concesiones para explotar, operar, conservar y mantener las autopistas rescatadas.

De 1997 a 1998, el FARAC recibió la concesión para operar, explotar, conservar y mantener por 20 años, 20 caminos y 2 puentes de cuota de las 23 concesiones rescatadas.

El 7 de febrero de 2008, mediante un decreto presidencial, se ordenó a BANOBRAS, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) modificar el FARAC, a efecto de transformarlo en el Fideicomiso 1936 FONADIN y cambiar el Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) creado en 1995, con la finalidad de que sus objetivos, patrimonio y proyectos se transmitieran al FONADIN.

El 6 de mayo de 2008, se formalizó un convenio modificadorio del contrato del FARAC, donde se transformó de manera integral en el FONADIN, como un fideicomiso no considerado entidad paraestatal, sin estructura orgánica, con el fin de ser un vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, con una duración de cincuenta años (2058). Y en noviembre de 2008 se extinguió el FINFRA.

### **2. Manuales generales de organización de BANOBRAS, SCT y CAPUFE**

La estructura organizacional, misión, objetivos, funciones y responsabilidades de las unidades administrativas que integran el BANOBRAS, la SCT y CAPUFE estuvieron establecidos en los siguientes instrumentos, vigentes en 2017:

- Manual General de Organización de BANOBRAS, autorizado por el Consejo Directivo, modificado en marzo, agosto y diciembre de 2017.

- Manual de Organización General de la SCT, publicado en el DOF el 21 de julio de 2011.
- Manual General de Organización de CAPUFE, autorizado por el Comité de Mejora Regulatoria Interna en su primera sesión extraordinaria, del 17 de febrero de 2016.

Se verificó que los manuales se encuentran disponibles para consulta en el Intranet Institucional, en la página de la normateca de BANOBRAS, SCT y CAPUFE.

### **3. Marco Normativo de FONADIN, SCT y CAPUFE**

Con el análisis de la normativa interna del FONADIN, la SCT y CAPUFE, se constató que las operaciones relacionadas con el objeto de la auditoría se regularon por:

- El Decreto de Creación del FONADIN, publicado en el DOF el 7 de febrero de 2008.
- El Cuarto convenio modificatorio del contrato del FONADIN, celebrado por BANOBRAS como fideicomitente (como agente financiero y mandatario del GF) y fiduciario, del 6 de mayo de 2008.
- 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, vigentes en 2017.

Además, la SCT contó con una norma y tres procedimientos relacionados con la operación y control de los tramos carreteros concesionados al FONADIN, y CAPUFE como operador de los tramos carreteros del FONADIN; con dos compendios, tres procedimientos y cuatro manuales de procedimientos, relacionados con su operación, ingresos y gastos, los cuales estuvieron autorizados y vigentes para el ejercicio de 2017.

La normativa se encuentra disponible para consulta en la Intranet Institucional, en la página de la normateca interna de la SCT y de CAPUFE y en la página de transparencia de BANOBRAS.

No obstante, el cuarto convenio modificatorio del contrato de creación del FONADIN, estableció que la Subdirección de Proyectos 2 de BANOBRAS, sería la unidad administrativa responsable de verificar que los recursos fideicomitados se apliquen en los fines para los cuales se constituyó el fideicomiso y en caso de modificación, se informaría al Comité Técnico; sin embargo, a la fecha de la revisión (agosto de 2018) esa subdirección ya no existe y no se notificó al Comité Técnico de la sustitución. Cabe señalar que, desde julio de 2008, le corresponde a la Dirección General Adjunta de Banca de Inversión realizar esa función.

#### **2017-2-06G1C-15-0096-01-001 Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como fiduciario del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, notifique a su Comité Técnico cuál será la unidad administrativa responsable de verificar que los recursos fideicomitados se apliquen en los fines para los cuales se constituyó el fideicomiso, cuando se realice un cambio en su designación.

#### **4. Actas de las sesiones del Comité Técnico del FONADIN**

Con la revisión de las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Técnico del FONADIN de 2008 a 2017, se constató que los temas más relevantes relacionados con el objeto de la auditoría fueron los siguientes:

- En 2008 se presentaron ante ese Comité el objeto y los fines del FONADIN, se aprobaron las Reglas de Operación y se autorizó la constitución e instalación de los subcomités de Evaluación y Financiamiento, de Operación y Seguimiento, y de Control y Vigilancia.
- En 2010 se autorizó realizar las gestiones ante la SCT para la implementación de un nuevo modelo de operación.
- En 2011 se instruyó al fiduciario dar por terminada de forma parcial y anticipada la concesión de 1997 y solicitar a la SCT el otorgamiento de una nueva concesión.
- En 2013 se autorizó el límite del monto de la deuda nominal bruta del fideicomiso, tanto en pesos como en Unidades de Inversión (UDIS).
- En 2014 se autorizó la contratación plurianual (2015 - 2017) de los servicios de revisión, supervisión y validación de aforos, ingresos por cuotas de peaje y gastos de operación.
- En 2016 se autorizó solicitar a la SCT el otorgamiento para la concesión de los tramos carreteros México-Tuxpan y México-Pachuca; se instruyó al fiduciario realizar las acciones conducentes ante la SCT, para actualizar las tarifas de los caminos y puentes de la red del FONADIN y se autorizó el presupuesto de operación y conservación para 2017.
- En 2017 se instruyó al fiduciario solicitar a la SCT una prórroga a la vigencia de la concesión, hasta por un plazo adicional de 8,947 días (24 años 6 meses), a partir del 2 de abril de 2047, realizar las gestiones ante la SCT para la aplicación y actualización de las tarifas, así como la ampliación del periodo de tarifas promocionales; además, se aprobó el Programa Financiero Anual 2017.

#### **5. Deuda bursátil, intereses y revelación en Cuenta Pública**

De 1999 a 2003, la SHCP autorizó al FARAC la emisión de deuda bursátil, consistente en Pagarés de Indemnización Carretera (PICS) y Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera Segregables (CBICS), todos en UDIS y avalados por el GF, para obtener recursos que se destinaron al pago de los aprovechamientos por las concesiones obtenidas.

Al 31 de diciembre de 2017, los Estados Financieros Dictaminados del FONADIN reportaron 225,500,207.2 miles de pesos de deuda bursátil neta, en el rubro de Obligaciones Derivadas de Indemnización Carretera, integrado por 11 títulos de crédito, por 38,870,026.9 miles de UDIS, valuados al cierre del ejercicio en 230,676,156.9 miles de pesos, importe del cual se disminuyeron 2,239,867.7 miles de pesos de intereses por pagar a corto plazo y 2,936,082.0 miles de pesos, del saldo pendiente por amortizar del costo de colocación de los títulos, integrados como sigue:

## DEUDA BURSÁTIL NETA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017

Núm.	Valores gubernamentales	Fecha de		Vigencia (Años)	Títulos Colocados	Tasa de interés anual	Estados Financieros al 31-dic-2017	
		Emisión	Vencimiento				Miles de UDIS*	Miles de pesos
1	P991U	16/12/1999	08/11/2029	30	173,424	5.63%	17,445.4	103,530.4
2	P001U	31/05/2000	24/04/2030	30	59,117,973	3.62%	11,218,217.5	66,575,083.9
3	P011U	22/02/2001	28/01/2021	20	403,277	5.63%	41,272.9	244,936.0
4	P012U	22/02/2001	16/01/2031	30	58,747	5.63%	6,012.4	35,680.8
5	CBIC 002	11/12/2002	17/01/2030	28	34,826,576	5.63%	3,564,282.4	21,152,415.6
6	CBIC 003	22/08/2002	28/01/2021	19	33,046,723	5.63%	3,382,125.5	20,071,396.6
7	CBIC 004	22/08/2002	16/01/2031	29	53,191,253	5.63%	5,443,792.3	32,306,463.0
8	CBIC 006	02/01/2003	25/11/2032	30	21,500,000	5.63%	2,155,710.9	12,793,176.5
9	CBIC 007	02/01/2003	08/12/2022	20	35,000,000	5.63%	3,509,296.9	20,826,101.3
10	CBIC 008	31/12/2003	07/12/2023	20	45,000,000	4.00%	4,508,500.0	26,755,923.2
11	CBIC 009	31/12/2003	24/11/2033	30		4.00%	5,023,370.7	29,811,449.6
					<u>50,139,000</u>			
				Total	332,456,973		38,870,026.9	230,676,156.9
					(menos) Intereses por pagar a Corto Plazo			-2,239,867.7
					(menos) Costo de Colocación			<u>-2,936,082.0</u>
							Deuda Bursátil Neta	225,500,207.2

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados del FONADIN al 31 de diciembre de 2017 y Títulos de Deuda Bursátil.

\* Incluye intereses devengados no pagados y el costo de colocación de los títulos de crédito.

Los intereses por pagar reportaron un saldo inicial de 2,060,392.0 miles de pesos, en 2017, se devengaron 10,548,035.7 miles de pesos y se pagaron 10,368,560.0 miles de pesos, con lo que el saldo final fue de 2,239,867.7 miles de pesos. Al respecto, se constató que los intereses se determinaron, valoraron, pagaron y registraron conforme a la normativa.

Por otra parte, se constató que en la Cuenta Pública y en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2017, se reveló que la deuda del FONADIN cuenta con una garantía explícita por parte del GF.

La deuda bursátil del FONADIN se incrementó en 198,009,056.7 miles de pesos, al pasar de 27,491,150.5 miles de pesos, en 1997 a 225,500,207.2 miles de pesos, en 2017, como resultado de la emisión de títulos de crédito adicionales a los emitidos por el rescate carretero, el incremento del valor de la UDI, que pasó de 1.9162 pesos por unidad en 1997, a 5.9346 al cierre de 2017, y la capitalización de los intereses del título P001U.

## 6. Deuda por pagar y estrategias para su solventación

La deuda bursátil por pagar por el FONADIN, entre 2018 y 2033, sería de 59,308,551.5 miles de UDIS, de los cuales 38,492,598.5 miles de UDIS son de capital y 20,815,953.0 miles de UDIS, de intereses que, valuados al 31 de diciembre de 2017, se estiman en 351,969,623.9 miles de pesos; cabe señalar que el valor en pesos de las UDIS se incrementa cada año.

La mayor parte de la deuda del FONADIN tiene vencimiento entre 2030 y 2033, cuando tendrá que pagar 45,181,196.4 miles de UDIS (27,130,256.2 miles de UDIS de capital y 18,050,940.2 miles de UDIS de intereses), el 76.2% de la deuda total estimada, como se muestra a continuación:

VENCIMIENTOS DE CAPITAL E INTERESES DE LA DEUDA BURSÁTIL DE 2018 A 2033  
(Miles de UDIS)

Año	Capital	Intereses	Total
2021	3,345,000.0	665,864.1	4,010,864.1
2022	3,500,000.0	995,312.5	4,495,312.5
2023	4,500,000.0	1,092,000.0	5,592,000.0
2029	17,342.3	11,836.2	29,178.5
Subtotal	11,362,342.3	2,765,012.8	14,127,355.1
2030	14,641,356.2	8,883,569.4	23,524,925.6
2031	5,325,000.0	4,088,601.6	9,413,601.6
2032	2,150,000.0	1,834,218.8	3,984,218.8
2033	5,013,900.0	3,244,550.4	8,258,450.4
Subtotal	27,130,256.2	18,050,940.2	45,181,196.4
Total	38,492,598.5	20,815,953.0	59,308,551.5
Valor de la UDI <sup>1</sup>	5.934551	5.934551	5.934551
Vencimientos por pagar en miles de pesos	228,436,289.2	123,533,334.7	351,969,623.9

FUENTE: Pagos de Deuda Títulos Vigentes proporcionado por Gerencia de Estrategias de Inversión y Perfil de Deuda de BANOBRAS.

Cabe señalar que el FONADIN tiene considerada la bursatilización de los ingresos de la autopista México-Puebla para obtener liquidez y solventar sus obligaciones; además, en su Programa Financiero Anual de 2018 mostró dos escenarios de liquidez a largo plazo, con la intención de asegurar la suficiencia de recursos y sin rebasar el límite de endeudamiento.

En el primer escenario no incluyó el otorgamiento de apoyos a partir de 2019 y consideró necesidades adicionales de liquidez para afrontar la deuda, por 61,000,000.0 miles de pesos, que se cubrirían con bursatilizaciones de ingresos de los tramos carreteros, por 40,600,000.0 miles de pesos y emisiones de deuda, por 20,400,000.0 miles de pesos.

El segundo escenario consideró el otorgamiento de apoyos en el periodo de 2018 a 2033, por 279,753,000.0 miles de pesos, lo que implicaría necesidades de liquidez, por 190,100,000.0

<sup>1</sup> Valor de referencia del 31 de diciembre de 2017, publicado por el Banco de México.

miles de pesos, que se cubrirían con bursatilizaciones, por 93,600,000.0 miles de pesos y emisiones de deuda, por 96,500,000.0 miles de pesos.

En ambos escenarios, es ineludible la bursatilización de los ingresos de los tramos carreteros y la emisión de nueva deuda.

En el informe de la auditoría 91-GB “Análisis del Entorno General, Financiero y Operativo del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)” a la Cuenta Pública 2017, la ASF emitió una recomendación para BANOBRAS y otra a la SHCP, para que el primero elabore y presente ante el Comité Técnico de dicho fondo, un análisis integral de la situación financiera, que incluya los activos, deuda, ingresos, gastos y costo financiero y, como resultado, proponga las estrategias que permitan la disminución gradual de la deuda, mantener el patrimonio del fideicomiso y cumplir con sus obligaciones, sin afectar su situación financiera a corto, mediano y largo plazo; y la segunda evalué, en conjunto con los demás integrantes del Comité Técnico, el análisis y las estrategias que presente BANOBRAS y se acuerden las acciones a seguir.

#### **7. Títulos de concesión otorgados por SCT al FONADIN y reconocimiento como activos intangibles**

El 27 de agosto de 1997, se rescataron 21 carreteras y 2 puentes. Entre 1997 y 1998, la SCT otorgó a BANOBRAS la concesión para operar, explotar, conservar y mantener 22 tramos carreteros (20 carreteras y 2 puentes), de los 23 rescatados, con una vigencia de 20 años a partir de septiembre de 1997. De 1998 a 2011, el título de concesión tuvo varias modificaciones, con las que se dio por terminado parcial y anticipadamente y, en 2012, se formalizó un convenio para la terminación total de la concesión.

El 30 de septiembre de 2011, la SCT otorgó un nuevo título de concesión al FONADIN por 30 años, para construir, operar, explotar, conservar y mantener, así como para las obras de modernización de 39 tramos carreteros (36 autopistas y 3 puentes); además, con las adendas de dicho título se concesionaron 7 tramos más, por lo que el FONADIN contó con 46 tramos carreteros concesionados al 31 de diciembre de 2017. La vigencia fue prorrogada por un plazo igual que el otorgado, para quedar en 60 años, condicionado a que se modifique el decreto de creación del FONADIN para ampliar su duración en el mismo sentido.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 2016 y 15 de noviembre de 2017, la SCT otorgó en concesión al FONADIN tres tramos carreteros (México-Pachuca, México-Tuxpan y Barranca Larga-Ventanilla), los primeros dos con una vigencia de 14 años y el tercero de 30 años.

Por lo anterior, en el ejercicio 2017 estuvieron vigentes tres títulos con los que la SCT otorgó al FONADIN la concesión de 49 tramos carreteros, como sigue:



## TÍTULOS DE CONCESIÓN OTORGADOS POR LA SCT AL FONADIN, VIGENTES EN 2017

No.	Fecha Título de Concesión	Modificaciones a 2017	Vigencia (años)	Fecha de inicio de vigencia	Fecha de conclusión de vigencia	Tramos Carreteros		Total
						En operación	En construcción	
1	30-09-2011	5	60	01-10-2011	30-09-2071	44	2	46
2	31-12-2016	0	14	01-01-2017	01-01-2031	2	0	2
3	15-11-2017	0	30	30-01-2009	30-01-2039	<u>0</u>	<u>1*</u>	<u>1</u>
Total						46	3	49

FUENTE: Títulos de Concesión otorgados al FONADIN por la SCT, sus anexos y modificaciones, vigentes en 2017.

\* Corresponde al tramo de Barranca Larga - Ventanilla, el cual está en proceso de construcción; sin embargo, se registró como activo intangible para reconocer la cesión de derechos.

Los títulos de concesión establecieron la opción para el FONADIN de contratar con terceros la construcción, explotación, conservación, mantenimiento y operación de las autopistas, así como la obligación de explotar la concesión conforme a las bases de regulación tarifaria; conservar y mantener el estado físico de las autopistas durante toda la vigencia de la concesión con un nivel óptimo de servicio y, en su caso, cubrir al GF una contraprestación.

El FONADIN registró 43 de los 49 tramos como activos intangibles, de los cuales 16 se clasificaron como derechos (tramos carreteros rescatados por el GF mediante decreto), 17 como aprovechamientos (concesiones otorgadas por la SCT para su operación, explotación y mantenimiento) y 10 como inmuebles concesionados (tramos carreteros concesionados para su construcción).

De los seis tramos no registrados, dos están en construcción y tres concesionados sin costo alguno; del primer caso, la normativa establece como obligación su registro como intangible, hasta el inicio de operaciones y del segundo, no hay obligación de registro, ya que no se generaron costos para el FONADIN, por lo que únicamente registra los ingresos y los gastos.

Del tramo restante (Jala-Compostela-Las Varas y Ramal a Compostela), la SCT autorizó el inicio de operaciones el 7 de noviembre de 2017; sin embargo, el registro contable para reconocerlo como activo intangible fue hasta el 28 de marzo de 2018, es decir, 141 días después.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, BANOBRAS instruyó las acciones de control necesarias, mediante la emisión de oficios entre sus áreas, con los que se comprometieron a notificar el inicio de operaciones de una autopista o puente concesionado, dentro de los 15 días naturales siguientes a la autorización de la SCT, y remitir el acta de entrega-recepción, a fin de que el registro contable sea oportuno; por lo que la observación se considera solventada. Cabe señalar que, a septiembre de 2018, no se han concluido las obras de algún tramo carretero.

## 8. Activos intangibles por concesión

Con la revisión del saldo reportado como activos intangibles de cuatro tramos carreteros, por 30,044,829.6 miles de pesos, se constató que el FONADIN los clasificó como sigue:

- 5,910,028.2 miles de pesos corresponden al saldo neto del tramo Cuernavaca-Acapulco, clasificado como un “Derecho”, ya que el FONADIN pagó el rescate carretero de 1997, cuyo importe se actualizó en 2007 por los efectos de la inflación, y se amortiza anualmente.
- 10,287,944.3 miles de pesos del saldo neto del tramo Durango-Mazatlán, clasificado como un “Inmueble Concesionado”, que recibió en construcción en 2011 y en 2014 inició operaciones, por lo que lo reconoció como activo intangible; anualmente se capitaliza la inversión realizada (erogaciones para su desarrollo) y se amortiza.
- 13,846,857.1 miles de pesos corresponden a la concesión Golfo Centro, que incluye los tramos México-Pachuca y México-Tuxpan, clasificada como un “Aprovechamiento”, debido a que, en diciembre de 2016, FONADIN pagó una contraprestación a la SCT por su otorgamiento, por 14,912,000.0 miles de pesos y en ese año se amortizaron 1,065,142.9 miles de pesos.

## 9. Operadores de los tramos concesionados

De los 49 tramos concesionados que se le otorgaron al FONADIN, 40 los operó CAPUFE (81.6%); 6, empresas privadas (12.3%), y 3 estuvieron en proceso de construcción (6.1%).

Durante 2017 estuvieron vigentes cuatro contratos formalizados entre BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN y CAPUFE, para la operación, mantenimiento y servicios conexos de los tramos Cuernavaca-Acapulco, Durango-Mazatlán, México-Pachuca y México-Tuxpan.

El primero se formalizó en 2011, para operar 38 tramos, entre ellos, Cuernavaca-Acapulco y Durango-Mazatlán, el cual se modificó en 2012 y 2016, con una vigencia indefinida.

El segundo, se formalizó el 30 de diciembre de 2016, para la operación de la concesión de los tramos México-Pachuca y México-Tuxpan, con una vigencia al 31 de marzo de 2017.

Respecto de los dos contratos restantes de los tramos México-Pachuca y México-Tuxpan, se identificó lo siguiente:

- El 31 de marzo de 2017, BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, otorgó un mandato no representativo al fideicomiso privado que anteriormente tenía la concesión de los tramos, para formalizar a su nombre y por cuenta del FONADIN, un contrato con CAPUFE, para la operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos, con una vigencia del 1 de abril al 15 de octubre de 2017.
- El 27 de septiembre de 2017, el FONADIN solicitó ampliar la vigencia del contrato al 30 de enero de 2018; sin embargo, el Comité Técnico del fideicomiso privado no lo autorizó, debido a que le correspondía al FONADIN realizar las contrataciones; por lo que el 1 de

diciembre de 2017, BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, formalizó un contrato con CAPUFE, con vigencia del 16 de octubre de 2017 al 31 de enero de 2018.

#### 10. Evaluación realizada por la SCT a los tramos carreteros

Los títulos de concesión establecieron como obligación del FONADIN conservar y mantener el estado físico de las autopistas con un nivel óptimo de servicio, así como garantizar una calificación mínima de 400 puntos, conforme a las “Normas para calificar el estado físico de un camino” de la SCT.

En 2017, la SCT realizó dos evaluaciones, por tramo, subtramos y por secciones (kilometrajes), donde se identificó que tres obtuvieron calificaciones menores de las requeridas, en forma global o parcial (subtramo o sección), como sigue:

CALIFICACIONES EMITIDAS POR LA SCT PARA 2017, RESPECTO DE LOS TRAMOS REVISADOS

Tramo carretero	Subtramo	Puntos otorgados		Secciones con calificación inferior a 400 puntos		Incumplimiento
		Primer semestre	Segundo semestre	Primer semestre	Segundo semestre	
México-Tuxpan	Tehuacán-Tuxpan	378.99	373.78	14	16	Parcial
	Lib. Tulancingo-Nuevo Necaxa	<u>442.08</u>	<u>436.40</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	Parcial
	Promedio ponderado	410.54	405.09	15	17	
Durango-Mazatlán	-	429.50	396.47	10	32	Global y parcial
Cuernavaca-Acapulco	-	424.93	412.05	7	19	Parcial
México-Pachuca	-	456.23	444.47	-	-	

FUENTE: Oficios con los que SCT comunicó a BANOBRAS el resultado de las evaluaciones del estado físico de los tramos carreteros.

Asimismo, la SCT informó a BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, las calificaciones del primer y segundo semestres, entre 84 y 229 días naturales, después del periodo de valuación y solicitó realizar acciones urgentes para mantener las vías en óptimas condiciones, con lo que se observó que la comunicación de la evaluación no fue oportuna, en consecuencia, el FONADIN no realizó las acciones inmediatas para mejorar la evaluación en el semestre posterior.

En el transcurso de la auditoría, y con motivo de la intervención de la ASF, la SCT instruyó las acciones de control necesarias mediante la emisión de oficios en abril de 2018, con los que se solicitó a los jefes de unidad general de servicios técnicos y a los directores generales de los centros SCT que, en lo subsecuente, convoquen a los responsables del mantenimiento y conservación de las autopistas a participar en el recorrido de supervisión y verificación para calificar el estado físico de las autopistas, con lo que el concesionario tendrá conocimiento preliminar y de manera oportuna del resultado de la evaluación de los tramos carreteros para implementar las acciones que correspondan. Por su parte, BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, evidenció que en agosto de 2018 formalizó un contrato para instrumentar un "Sistema de Gestión para la Conservación de la Red de Autopistas Concesionadas al Fondo

Nacional de Infraestructura", con el que se obtendrá un análisis económico y técnico, con base en indicadores del estado físico e información relevante de las autopistas, así como la determinación de estrategias de conservación que procuren maximizar su vida útil, con lo que se solventa lo observado.

#### **11. Informes de CAPUFE respecto de los ingresos obtenidos**

Al 31 de diciembre de 2017, el FONADIN reportó 4,243,709.6 miles de pesos de ingresos por cuotas de peaje de los tramos carreteros revisados.

CAPUFE es el responsable de la gestión de cobro del peaje en las siguientes modalidades:

- Efectivo, el cual se deposita en las cuentas del FONADIN mediante una compañía de traslado de valores.
- Medios electrónicos de pago (tarjetas bancarias), ingresos que se reciben en una cuenta bancaria de CAPUFE, y se transfieren posteriormente a las cuentas del FONADIN.
- Sistema de telepeaje, para el cual CAPUFE cuenta con un fideicomiso que concentra el peaje y posteriormente realiza las dispersiones en las cuentas del FONADIN.

En 2017, CAPUFE envió al FONADIN informes mensuales con el importe de recursos obtenidos por el cobro del peaje de todos los tramos que opera, en las fechas establecidas en los contratos.

#### **12. Informes y actas de los ingresos validados por el despacho de auditoría externa**

BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, contrató un despacho de auditoría externa para revisar, supervisar y validar aforos, ingresos por cuotas de peaje, depósitos y el sistema aforador.

Con la revisión de las actas mensuales de validación de ingresos (48); actas de conciliación mensual y anual por modalidad de cobro (67), y los informes detallados de ingresos (48), correspondientes a las operaciones realizadas e ingresos obtenidos en 2017 de los tramos revisados, presentados por el despacho de auditoría, se constató que se formalizaron y entregaron en los plazos establecidos, excepto por 12 actas mensuales que carecieron de al menos una firma de los funcionarios de CAPUFE, y tres informes detallados sin la firma del despacho de auditoría. Además, se constató que las tarifas aplicadas en el cobro de peaje se correspondieron con las autorizadas por la SCT para 2017 y que el despacho de auditoría externa las validó en los informes detallados de ingresos.

Para reconocer los ingresos por cobro de peaje, el FONADIN considera las cifras reportadas por CAPUFE en los informes mensuales; realiza modificaciones una vez obtenidas las conciliaciones mensuales elaboradas por el despacho externo de auditoría y CAPUFE y, al cierre del ejercicio, ajusta las cifras con la conciliación anual; sin embargo, se observó que el importe registrado en agosto fue mayor que el reportado en el informe de ese periodo.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, BANOBRAS instruyó las acciones de control necesarias, mediante la emisión de diversos oficios al despacho de auditoría externa y a CAPUFE, con los que solicitó que, en lo sucesivo y sin excepción, las actas mensuales de ingresos se firmen por todos los participantes, y en caso de que no se pueda recabar alguna firma, se justifique en dicha acta tal situación; asimismo, solicitó al despacho que todos los informes detallados de ingresos se entreguen debidamente firmados. Además, informó que el registro contable de los ingresos se hace con base en la información proporcionada por CAPUFE y el despacho externo; la diferencia se debió a un error en la captura de la información, la cual se corrigió al cierre del ejercicio, y proporcionó el informe y la póliza de registro contable de los ingresos de enero de 2018, con lo que se confirmó lo anterior, por lo que se solventa lo observado.

### **13. Depósitos de ingresos por cuotas de peaje en las cuentas de FONADIN**

En 2017, CAPUFE recaudó ingresos de los tramos carreteros revisados, por 4,243,709.6 miles de pesos, de los cuales depositó 4,123,404.5 miles de pesos en las cuentas bancarias del FONADIN, en los plazos pactados para cada tramo carretero y modalidad de cobro.

Los 120,305.1 miles de pesos restantes, correspondieron a importes pendientes de depositar al cierre de 2017, reportados en las actas anuales de conciliación, debido principalmente a que no se había vencido el plazo para su depósito en las cuentas del FONADIN.

### **14. Seguimiento de las observaciones del despacho externo en relación con los ingresos**

El despacho de auditoría externa determinó diversas observaciones a CAPUFE, como operador de las autopistas concesionadas al FONADIN; por cada observación elaboró una cédula para darle seguimiento y al cierre del ejercicio 2017, reportó 24 observaciones pendientes de solventar, relacionadas con ineficiencias en el equipo aforador, falta de seguimiento de las tomas de casetas y robos, cuotas de peaje no reportadas en el tiempo establecido, accesos irregulares a los tramos, entre otros.

Se observó que en 20 casos se incumplió la fecha compromiso de atención con atrasos, al 31 de diciembre de 2017, de 19 a 2,065 días naturales. Los 4 restantes, vencían entre enero y marzo de 2018; sin embargo, a la fecha de la revisión (agosto de 2018) no se evidenció su solventación ante el despacho de auditoría externa. Además, las cédulas no consideraron el seguimiento de 146.7 miles de pesos reportados como robados, correspondientes a las carreteras México-Pachuca (129.6 miles de pesos) y Durango-Mazatlán (17.1 miles de pesos).

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, BANOBRAS proporcionó la minuta de la reunión que tuvo con CAPUFE y el despacho de auditoría externa, para dar seguimiento a las observaciones, y las cédulas a marzo, abril, agosto y octubre de 2018, con lo que se evidenció su atención, depuración y avances; además, proporcionó los oficios con los que informó al despacho de auditoría externa y a CAPUFE que los convocará a reuniones trimestrales para el seguimiento de las observaciones vigentes, a fin de acordar acciones por realizar para su atención, así como dar un seguimiento oportuno, aclarar,

actualizar y depurar dichas observaciones para evitar que rebasen el plazo máximo establecido en el contrato y, en su caso, justificar aquellas observaciones en las que se requiera un plazo mayor, con lo que se solventa lo observado.

#### **15. Contraprestación y gastos de operación y conservación**

Al 31 de diciembre de 2017, el FONADIN reportó 31,584.7 miles de pesos, por concepto de contraprestación pagada a la SCT por los tramos revisados, determinados con base en los ingresos obtenidos en 2017 y la tasa establecida en los títulos de concesión.

Además, reportó 2,511,432.2 miles de pesos, por concepto de gastos de operación y conservación realizados por CAPUFE por cuenta del FONADIN. Para la revisión, supervisión y validación de esos gastos, BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, contrató un despacho de auditoría externa, el cual entregó informes mensuales, un informe final, actas de conciliación mensuales y un acta de conciliación anual, que sirvieron de base para el registro contable de las erogaciones del FONADIN.

Con la revisión de los informes y conciliaciones entregados por el despacho de auditoría externa, se observó lo siguiente:

- Se carece de la conciliación anual realizada entre CAPUFE y el despacho de auditoría externa, de los tramos México - Tuxpan y México – Pachuca.
- 20 conciliaciones se formalizaron con atrasos de 14 a 334 días.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, BANOBRAS proporcionó el acta de conciliación anual de gastos de operación y mantenimiento menor de 2017, de los tramos México-Tuxpan y México-Pachuca; sin embargo, se elaboró en septiembre de 2018; los oficios con los que solicitó al despacho de auditoría externa, CAPUFE y las áreas responsables de BANOBRAS, que en lo sucesivo y sin excepción, se elaboren las actas mensuales y anuales de conciliación de gastos y se firmen en los plazos establecidos, se aporten los elementos necesarios para su formalización y, en su caso, se deje evidencia escrita de la justificación de falta o retraso en la firma. Además, se instruyó a la Subgerencia de Control de Ingresos y Gasto fortalecer los mecanismos de control y supervisión, e implementar los que se requieran, a fin de mejorar el seguimiento de los servicios a cargo del despacho, el control y revisión de sus entregables.

No obstante, no proporcionó ejemplos de las acciones implementadas como resultado de las instrucciones, por lo que la observación persiste.

#### **2017-2-06G1C-15-0096-01-002 Recomendación**

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como fiduciario del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura, fortalezca los mecanismos de control y supervisión, a fin de que realice el seguimiento de los servicios prestados por el despacho de auditoría externa, encargado de la revisión, supervisión y validación de los gastos de los

tramos carreteros, a fin de obtener información completa, veraz y oportuna para facilitar su seguimiento, transparentar las operaciones y asegurar la confiabilidad de los registros contables.

#### **16. Control de las erogaciones e informes de gastos validados por auditor externo**

CAPUFE realizó las contrataciones, con cargo en el presupuesto autorizado por el FONADIN, para la operación y conservación de los tramos carreteros asignados y controló los gastos en el Sistema Integral para la Administración de CAPUFE (SIAC), identificados por partida y concepto.

Con la revisión de los informes de gastos de 2017, validados por el auditor externo, correspondientes a los tramos revisados, se observó lo siguiente:

- Los informes mensuales de los tramos México-Pachuca y México-Tuxpan carecieron de la relación de contratos formalizados, donde se reporta el tipo y número de adjudicación, proveedor, objeto, vigencia y monto contratado.
- En los informes de enero a abril, del tramo Cuernavaca - Acapulco, se incluyó como anexo una relación de contratos formalizados en 2014, cuando debió incluirse la del periodo correspondiente.
- Los resúmenes de recursos ministrados por tramo carretero, incluidos en los informes mensuales, reportaron inconsistencias en los importes acumulados de ministraciones y erogaciones.

El FONADIN registra las erogaciones mensualmente, tomando como base los informes y posteriormente, las ajusta con la información de las conciliaciones. Al respecto, se observó carencia de integración detallada de los montos reportados en las conciliaciones mensuales y anual, por concepto de ajustes o reclasificaciones, por lo cual no se pudieron conocer las causas de las variaciones entre las cifras de los informes y las conciliaciones, lo que dificulta el seguimiento del gasto y denota falta de transparencia.

Por otra parte, se observaron errores en la clasificación del gasto entre diversos tramos carreteros, entre los que se encuentra Durango-Mazatlán, por los cuales se elaboró una fe de erratas al acta de conciliación anual, formalizada entre BANOBRAS y el despacho de auditoría externa en octubre de 2018; cabe señalar que no se modificó el monto global de las erogaciones reportadas; sin embargo, el importe registrado por tramo carretero no es correcto.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, BANOBRAS proporcionó los oficios con los que instruyó al despacho de auditoría externa para que, en lo sucesivo, los informes incluyan toda la documentación soporte, no contengan inconsistencias, se justifiquen los faltantes de información en los anexos y se detalle la información que permita su vinculación, en caso de que existan diferencias entre las cifras de los informes y las conciliaciones, y al área responsable de verificar los informes, minutas y conciliaciones del despacho auditor, para mejorar el seguimiento de los servicios contratados;

sin embargo, no se proporcionó evidencia de las acciones implementadas como resultado de las instrucciones giradas, por lo que la observación persiste.

La recomendación por la carencia de las integraciones y anexos, errores en la clasificación del gasto e inconsistencias de importes reportados por el auditor externo, se emitió en el resultado 15, con la clave 2017-2-06G1C-15-0096-01-002.

### 17. Amortizaciones

Al cierre de 2017, FONADIN registró 1,858,076.4 miles de pesos de amortización, integrados por 1,602,759.9 miles de pesos, por los activos intangibles revisados y 255,316.5 miles de pesos, del costo de colocación de la deuda bursátil, que se calcularon conforme a la vigencia de las concesiones y al vencimiento de la deuda, respectivamente.

### 18. Registro contable y presentación en estados financieros

Con la revisión de la balanza de comprobación, auxiliares y pólizas de registro contable del FONADIN, al 31 de diciembre de 2017, se constató que registró contablemente las operaciones revisadas, de conformidad con su Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora, autorizado el 29 de agosto de 2011 y vigente a la fecha; además, están incluidas en las cifras reportadas en los Estados Financieros Dictaminados al cierre del ejercicio, como sigue:

IDENTIFICACIÓN DE LOS CONCEPTOS REVISADOS  
EN LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL FONADIN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017  
(Miles de pesos)

Rubro en Estados Financieros	Concepto	Importe
Obligaciones derivadas de indemnización carretera	Deuda bursátil	225,500,207.2
Intereses por pagar	Intereses de la deuda bursátil	2,239,867.7
Activos intangibles por concesión	Activos intangibles	30,044,829.6
Ingresos por cuota de peaje	Ingresos	4,243,709.6
Gastos de operación, mantenimiento mayor y menor en tramos carreteros	Contraprestación SCT	31,584.7
	Gastos de operación y mantenimiento CAPUFE	2,511,432.2
Amortizaciones y depreciaciones	Amortizaciones	1,858,076.4

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados del FONADIN al 31 de diciembre de 2017.

### Resumen de Observaciones y Acciones

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

### Dictamen

El presente se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada,



cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de las inversiones en concesiones, para identificar su origen, la forma de administración y control, así como la relación que tienen con los ingresos, gastos y su financiamiento, 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., la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, 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

Silvia Martínez García

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 los antecedentes por los cuales se originó el rescate carretero, y la creación del FONADIN.
2. Analizar los manuales generales de organización y el marco normativo aplicable al objetivo de la auditoría, constatar las autorizaciones de las instancias correspondientes y su vigencia en 2017.
3. Revisar las actas de sesiones del Comité Técnico del FONADIN, para conocer los antecedentes, autorizaciones y seguimiento, relacionados con los inmuebles concesionados.

4. Identificar los antecedentes de la cesión y reconocimiento de la deuda por el rescate carretero, constatar que la valuación y amortización se realizó conforme a la normativa, y verificar cómo está respaldada, así como su registro en la contabilidad y presupuesto del Gobierno Federal.
5. Verificar la situación de la deuda actual del FONADIN y las estrategias para solventarla.
6. Constatar que los tramos carreteros se asignaron al FONADIN mediante títulos de concesión y verificar que su clasificación, registro y seguimiento se realizaron conforme a la normativa.
7. Analizar los contratos formalizados por BANOBRAS para la operación y mantenimiento de los tramos carreteros, identificar las principales obligaciones y constatar su cumplimiento.
8. Constatar que las actividades realizadas por el despacho contratado para la validación, control y reporte de ingresos y gastos, se efectuaron conforme a la normativa.
9. Verificar que las erogaciones por concepto de contraprestación, se realizaron conforme a la normativa.
10. Verificar que el registro contable de las operaciones se realizó conforme a la normativa y su presentación en los estados financieros.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección General Adjunta Fiduciaria del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS); la Dirección General de Desarrollo Carretero de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y las direcciones de Administración y Finanzas, de Infraestructura Carretera, de Operación y Jurídica, de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE).

#### *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. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 215, fracción II, inciso c.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Objetivos y lineamientos del sistema de control interno de BANOBRAS, numerales III.1.7, párrafos tercero y décimo sexto; y III.2.5, párrafo primero, vigente a partir del 26 de octubre de 2016; y III.1.8, párrafos tercero y décimo sexto; y III.2.5, párrafo primero, vigente a partir del 5 de diciembre de 2017.

Cuarto convenio modificatorio al contrato de fideicomiso de administración y fuente de pago 1936, cláusula tercera.

Contrato de Prestación de Servicios Especializados de Consultoría del 25 de junio de 2015, cláusulas tercera, inciso c, sexta "Obligaciones a cargo del prestador de servicios" numeral 1 y "Términos de Referencia, apartado dos, numerales 2.2.1 "Gastos de operación y conservación", incisos a y g, 2.2.2 "Recursos presupuestados, ministrados y comprobados", inciso a y 3 "Conciliaciones".

*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.