

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

Inversión Recuperable del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura para la Adquisición de Plantas de Generación de Energía Eléctrica

Auditoría De Cumplimiento: 2024-2-06G1C-19-0023-2025

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 23

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 la inversión que realizó el Fondo Nacional de Infraestructura para la adquisición de plantas de generación eléctrica, a fin de verificar que se solicitó, autorizó, formalizó, transfirió y registró de conformidad con la normativa, así como el impacto financiero que tuvo la operación en el fideicomiso.

Alcance

	CUENTAS DE BALANCE
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	34,212,550.5
Muestra Auditada	34,212,550.5
Representatividad de la Muestra	100.0%

El universo y la muestra de 34,212,550.5 miles de pesos, corresponde a la inversión que el “Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura” (FONADIN), realizó en 2024 para la adquisición de las acciones representativas de capital social de las empresas propietarias de un portafolio de 13 plantas de generación de energía eléctrica.

Antecedentes

El Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) es un fideicomiso público, no considerado entidad paraestatal, cuyo fiduciario es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), el cual se creó para ser un vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión de infraestructura, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, agua, medio ambiente, energía, urbana y

turística, para auxiliar en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, de acuerdo con los programas y los recursos presupuestados correspondientes y, entre otras cosas, tendrá como fin promover y fomentar la participación de los sectores público, privado y social en el desarrollo de infraestructura y sus servicios públicos mediante la realización de inversiones a proyectos rentables socialmente.

El FONADIN invierte en Certificados de Capital de Desarrollo (CKD), los cuales son instrumentos financieros negociables que tienen rendimientos variables que dependen del comportamiento de los fondos que los emitieron y cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

Cabe señalar que el 10 de junio de 2025, el fideicomiso CKD transmitió al Fideicomiso Irrevocable de Emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios de Inversión en Energía e Infraestructura número 5561 (Fideicomiso Fibra E-FIEMEX antes fideicomiso de adquisición) sus derechos fideicomisarios y cedió sus obligaciones y facultades, lo que implicó también la entrega de los certificados (en los que invirtió FONADIN).

Los recursos objeto de revisión de esta auditoría se reportaron en los Estados Financieros Dictaminados del FONADIN al 31 de diciembre de 2024, en el Activo a Largo Plazo, dentro de “Instrumentos Financieros para comprar y vender”.

Resultados

1. Presentación en los Estados Financieros

El Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) reportó un saldo de 34,212,550.5 miles de pesos, en sus Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2024, por concepto de inversión recuperable en capital de riesgo del Fideicomiso Irrevocable de Emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios de Desarrollo No. 5682 (fideicomiso CKD), integrado en una cuenta de Activo a Largo Plazo, denominada “Instrumentos financieros para comprar y vender”; la inversión se realizó en Certificados de Capital de Desarrollo (CKD), los cuales no tienen un vencimiento determinado, y se presentaron en las notas de los estados financieros como “Fondo Fieck 23D”.

El saldo del instrumento financiero “Fondo Fieck 23D” se consideró como universo y muestra de esta auditoría, y se integró por 32,639,983.1 miles de pesos por concepto de la inversión y 1,572,567.4 miles de pesos, de valuación (plusvalía), y se reportó como sigue:

INTEGRACIÓN DEL MONTO OBJETO DE REVISIÓN

(Miles de pesos)

Estados Financieros Dictaminados del FONADIN			Balanza de comprobación	
Activo		Notas a los E.F.	Saldo	Integración del Fondo Fieck 23D
Instrumentos financieros para comprar y vender	50,537,019.3	Fondo Fieck 23D	34,212,550.5	Inversión 32,639,983.1
		18 instrumentos financieros	16,324,468.8	Valuación 1,572,567.4
Total		19 instrumentos financieros	50,537,019.3	Total 34,212,550.5

FUENTE: Los Estados Financieros Dictaminados del FONADIN y la balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2024.

Sin embargo, se determinó que, en las notas de los estados financieros, se presenta el monto total de 34,212,550.5 miles de pesos, y no se hace la desagregación de la valuación por 1,572,567.4 miles de pesos, en el apartado de plusvalía/minusvalía.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, BANOBRAS proporcionó un oficio del 20 de noviembre de 2025, con el que se instruyó a la gerencia y subgerencia de registro fiduciario, a fin de que se fortalezca la verificación, elaboración, revisión y autorización para que a partir del ejercicio 2025 y subsecuentes, se corrobore que las cifras detalladas en las notas a los Estados Financieros sean coincidentes con las reportadas en la balanza de comprobación y en los rubros de los propios Estados Financieros del FONADIN. Asimismo, la determinación de la valuación a valor de mercado de todas las inversiones, en las que tiene participación el FONADIN, se validó con los correos electrónicos mensuales que se emiten con la información de un proveedor externo. Por lo anterior, la observación se solventa.

2. Manual de Organización y marco normativo

Con el análisis de la documentación efectuado mediante procedimientos de auditoría, así como de la aplicación de cuestionarios de control interno a las unidades administrativas que intervinieron en los procesos de solicitud, autorización, formalización, transferencia, aplicación y registro contable de las inversiones en infraestructura relacionadas con la adquisición de centrales eléctricas, se evaluaron los mecanismos de control implementados, con el fin de establecer si son suficientes para el cumplimiento del objetivo de inversión sujeto de revisión.

Al respecto, se constató que el FONADIN no tiene una estructura orgánica propia y su operación está a cargo de BANOBRAS, institución fiduciaria que tiene la responsabilidad de promover y gestionar las inversiones de proyectos de infraestructura, y cuenta con un Comité Técnico (CT), el cual es el organismo facultado para aprobar el otorgamiento de los apoyos no recuperables, las inversiones de infraestructura, las erogaciones, las políticas, las bases y los lineamientos, entre otros.

En 2024, BANOBRAS contó con un Manual General de Organización (MGO) que proporciona, en forma ordenada, la información básica de la organización y funcionamiento de cada uno de los puestos de estructura básica que integran a la institución; asimismo, se establecen su misión, visión y estructura organizacional.

El MGO fue aprobado por su Consejo Directivo (CD) el 22 de diciembre de 2023, y fue actualizado el 22 de marzo y 17 de diciembre de 2024.

Además, se identificó que las unidades Fiduciaria y de Banca de Inversión son las áreas que tienen asignadas las actividades relacionadas con el financiamiento, pago y seguimiento contractual de las inversiones en proyectos de infraestructura que realiza BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN. Dichas áreas contaron con manuales de organización específicos, los cuales estuvieron autorizados y vigentes en 2024.

Para regular las actividades que llevan a cabo las áreas relacionadas con el objeto de la auditoría, BANOBRAS contó con manuales, reglas de operación, bases y políticas, los cuales estuvieron vigentes y autorizados en 2024 por las instancias facultadas, como se muestra a continuación:

NORMATIVA INTERNA APLICABLE AL OBJETO DE AUDITORÍA

Cons.	Nombre	Fecha de autorización	Modificación	Instancia o área que aprobó o autorizó
1	Manual General de Organización de BANOBRAS	22-dic-23	22-mar y 17-dic-24	Consejo Directivo de BANOBRAS
2	Manual de Organización Específico Unidad Fiduciaria	28-feb-24	18-dic-24	Titular de la Unidad Fiduciaria
3	Manual de Organización Específico Unidad de Banca de Inversión	04-sep-23		Titular de la Unidad de Banca de Inversión
4	Manual de Políticas y Lineamientos de Administración y Normativa Fiduciaria	25-dic-23		Consejo Directivo de BANOBRAS
5	Bases y Políticas Contables para el Registro de las Operaciones del Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura	*18-ago-11		Comité Técnico del FONADIN
6	Reglas de Operación del Fideicomiso No. 1936 Fondo Nacional de Infraestructura	25-mar-15	01-jul-24	Comité Técnico del FONADIN

FUENTE: Los instrumentos normativos proporcionados por BANOBRAS.

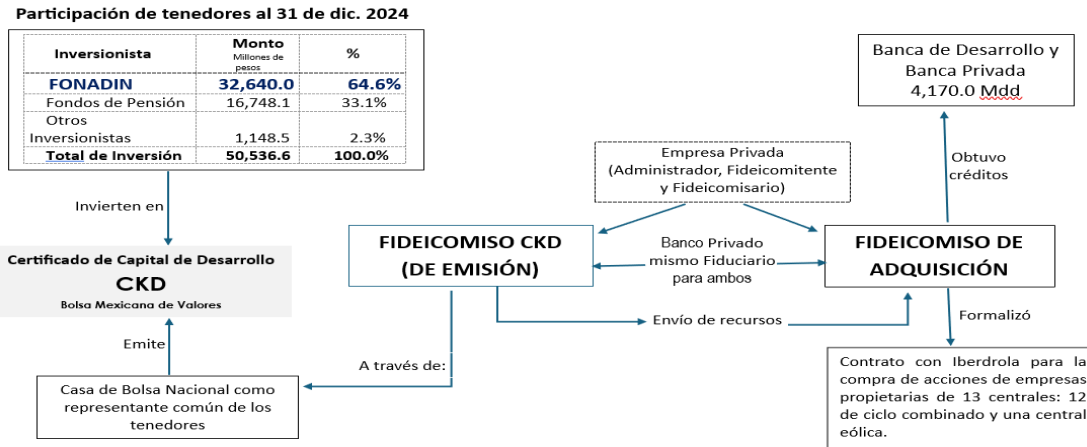
*NOTA: No obstante que el documento data del 2011, se encuentra actualizado, situación que se corroboró con su revisión.

Asimismo, se constató que se difundieron al personal por medio del correo y la intranet institucionales.

3. Antecedentes del proyecto, solicitud y autorización de la inversión

El FONADIN invirtió con recursos aportados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en los CKD, instrumentos financieros que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) para la adquisición de centrales de generación eléctrica, como se muestra a continuación:

Esquema del Proyecto de Inversión



El 4 de abril de 2023, se formalizó un Memorando de Entendimiento, en el que la empresa privada encargada de la administración del proyecto de la adquisición de las centrales de energía eléctrica (proyecto) y el grupo Iberdrola como vendedor reconocieron la intención de llevar a cabo la transacción consistente en la compra del 100.0% de las acciones de las sociedades propietarias del portafolio de activos y, en su caso, las empresas que resultaran de la escisión entre algunas de ellas (sociedades del proyecto). El precio de la transacción sería de 5,943,440.0 miles de dólares¹ (valorado al 1 de enero de 2023), más los intereses que se generaran al cierre de la transacción; además, se establecieron diversas condiciones, entre las que destaca que el comprador entregaría al vendedor las cartas compromiso vinculantes de capital, emitidas por un proveedor de fondos institucional y por el FONADIN, con las que demostraría la disponibilidad de fondos necesarios para llevar a cabo la transacción.

Solicitud y autorización de la inversión

El 24 de abril de 2023, la empresa privada encargada del proyecto comunicó a BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, su plan de inversión en infraestructura de generación de energía eléctrica, en el que se consideró que la transacción se realizaría mediante un vehículo constituido bajo la figura de un fideicomiso CKD que sería administrado y gestionado por esa empresa, y un fideicomiso de adquisición que sería el responsable de la compra de las acciones de las sociedades del proyecto, y esa misma empresa también sería responsable de la administración y gestión del portafolio de activos, así como de la obtención de los créditos con la Banca de Desarrollo (BD) y la banca privada, cuya fuente de pago serían los ingresos provenientes del proyecto, los cuales se aportarían al fideicomiso de adquisición.

¹ Se precisa que algunas operaciones se presentan en dólares, toda vez que la entidad las registró y reportó en esa moneda. Si bien la normativa de la Auditoría Superior de la Federación prevé la presentación en pesos, no se contó con la conversión correspondiente, por lo que se mantuvo la información en la forma en que fue proporcionada.

Además, la citada empresa privada encargada del proyecto solicitó a BANOBRAS someter a consideración de sus instancias de decisión la autorización para realizar una inversión en infraestructura por un monto de hasta 2,420,000.0 miles de dólares como aportación de capital en la modalidad de CKD para la adquisición del 100.0% de las acciones representativas del capital social del grupo Iberdrola como vendedor de 11 sociedades propietarias de 12 plantas termoeléctricas de ciclo combinado de gas natural y una planta de generación eléctrica eólica.

En el proyecto se consideró que el financiamiento provendría de la BD, la banca comercial y del FONADIN, mediante el otorgamiento de un crédito sindicado, un crédito puente, una línea para cartas de crédito y la inversión mediante CKD, como se indica:

INTEGRACIÓN TOTAL DEL FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO					
(Miles de dólares)					
Acreditantes	Tipo de financiamiento				Total
	Crédito sindicado	Crédito puente	Línea para cartas de crédito	CKD ¹	
BANOBRAS	1,240,000.0				1,240,000.0
NAFIN	620,000.0		100,000.0		720,000.0
BANCOMEXT	620,000.0		100,000.0		720,000.0
Banca privada		1,390,000.0	100,000.0		1,490,000.0
FONADIN				2,420,000.0	2,420,000.0
Suma	2,480,000.0	1,390,000.0	300,000.0	2,420,000.0	6,590,000.0

FUENTE: Las notas informativas relacionadas con el proyecto proporcionadas por BANOBRAS y la autorización del Comité Técnico del FONADIN.

NOTA: ¹ Certificados de Capital de Desarrollo.

El 29 de mayo de 2023, el CT del FONADIN autorizó a BANOBRAS, en su carácter de promotor, la inversión por 2,420,000.0 miles de dólares como aportación de capital a un fideicomiso para la adquisición de los CKD, y se indicó que una empresa privada sería el administrador de dicho fideicomiso para realizar la transacción mediante el fideicomiso de adquisición y firmar con las sociedades propietarias del portafolio de activos del contrato de compraventa de las acciones.

Por su parte, BANOBRAS sería el responsable de emitir una carta compromiso vinculante, en el entendido de que la inversión estaría sujeta, entre otras cosas, a que el FONADIN demostrara que contaba con la disponibilidad de recursos para realizar la aportación de capital para financiar la transacción; que los reportes de auditoría del portafolio y de la adquisición fueran favorables; negociar los términos y condiciones del contrato de administración del fideicomiso CKD; que los derechos fideicomisarios del fideicomiso CKD pudieran otorgarse en garantía prendaria a favor de las instituciones que proporcionaran los créditos de la operación, y establecer un mecanismo de supervisión de desempeño de la empresa privada como administrador y la contratación de personal especializado de consultores.

El 31 de mayo de 2023, BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, emitió un documento en el que informó su compromiso vinculante para llevar a cabo la inversión recuperable en favor del fideicomiso CKD, sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones, el cual contó con las firmas de la Dirección General de Banca de Inversión de BANOBRAS y con la de aceptación y acuerdo por parte de los representantes legales de la empresa responsable del proyecto y el fiduciario del fideicomiso de adquisición.

4. Instrumentos jurídicos y convenios modificatorios

En la carta compromiso de inversión suscrita el 31 de mayo de 2023, entre BANOBRAS (en su carácter de fiduciario del FONADIN), la empresa privada (como administrador, fideicomitente y fideicomisario) y un banco privado (como fiduciario del fideicomiso de adquisición), se indicó que la inversión del FONADIN consiste en la suscripción y pago de los certificados que emita el fideicomiso CKD administrado por una empresa privada y, entre otras condiciones, se estableció el cumplimiento a celebrar contratos y demás instrumentos definitivos de la inversión, por lo que se formalizaron los siguientes instrumentos jurídicos el 3 de octubre de 2023:

- Contrato de fideicomiso CKD en el que participaron la empresa privada como administrador, fideicomitente y fideicomisario; un banco privado como fiduciario y una casa de bolsa nacional como representante común, en el que se establecieron las reglas para que el fiduciario realizara la emisión y colocación de los certificados, inversiones y desinversiones, contratara al intermediario colocador de los certificados y pagara los gastos relacionados con el auditor externo, valuador independiente, asesor de seguros y demás servicios que se requieran en los términos del contrato. Cabe mencionar que, en dicho contrato, se estableció que todos los gastos que se causen con motivo de su celebración o en ejecución de los fines que en éste se contemplen, serán con cargo al patrimonio del citado fideicomiso, por lo que el FONADIN no erogó recursos adicionales a la inversión.
- El contrato de prestación de servicios de administración, celebrado entre el administrador y un banco privado como fiduciario del fideicomiso CKD, este último designó y contrató al administrador, promotor y representante legal para llevar a cabo las inversiones y desinversiones; además, se establecieron los términos conforme a los cuales el administrador debe manejar el patrimonio del fideicomiso CKD en nombre del fiduciario, con el propósito de lograr el cumplimiento de los fines establecidos del citado fideicomiso para beneficio de los tenedores de certificados.

En los citados instrumentos jurídicos, se establecieron las disposiciones y condiciones aplicables al contrato de emisión de certificados y su administración relacionados con el proyecto, incluidas las resoluciones aprobadas mediante las actas de sesiones del CT del fideicomiso CKD, así como las obligaciones de seguimiento ante el FONADIN como tenedor de certificados.

Los instrumentos jurídicos se modificaron en tres ocasiones para el contrato de fideicomiso CKD y dos para el contrato de prestación de servicios de administración durante el ejercicio 2024.

Al respecto, se verificó que se formalizaron los convenios correspondientes, y entre las modificaciones destacan subsanar ciertas ambigüedades en la definición de valores permitidos y sobre las resoluciones de la asamblea de tenedores que deberán ser adoptadas con voto favorable del cincuenta más uno; indicar que el CT deberá contar en todo momento con al menos cinco miembros independientes y especificar que no hayan ocupado cargos públicos con anterioridad, así como las modificaciones de los requisitos que se deben cubrir como administrador.

5. Inversión del FONADIN en los certificados del fideicomiso CKD

Origen de los recursos del FONADIN para invertir en los CKD

La SHCP, mediante los comunicados del 4 y 19 de abril de 2023, informó que el Presidente de la República anunció un acuerdo con una empresa privada para la adquisición de 13 plantas generadoras de electricidad, en los que indicó que el costo sería de 5,943,000.0 miles de dólares; se precisó que dicha operación se realizaría con participación mayoritaria del FONADIN.

Por lo anterior, el 26 de abril de 2023, BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, con un oficio solicitó a la Tesorería de la Federación (TESOFE) la apertura de un depósito por un monto inicial de aproximadamente 2,400,000.0 miles de dólares a nombre del FONADIN, con la finalidad de invertir en el proyecto estratégico de energía. En esa misma fecha, la TESOFE respondió que el depósito solicitado quedó constituido en el Sistema de Depósitos de Terceros (SIDETE), en el que se indicó el número de referencia, así como las características y disposiciones a las cuales quedó sujeto; se precisa que el SIDETE es una herramienta de la TESOFE para administrar recursos y que su acceso es mediante la página de internet de la SHCP.

Posteriormente, el 17 de mayo de 2023, las áreas internas de la SHCP realizaron las gestiones para autorizar y efectuar una ampliación presupuestal líquida con cargo al presupuesto de la Unidad de Crédito Público y Asuntos Internacionales de Hacienda 210, por la cantidad de 45,000,000.0 miles de pesos, con el propósito de realizar la aportación al FONADIN para continuar cumpliendo con los fines del fideicomiso CKD y su compromiso de inversión. Dichos recursos fueron registrados ese mismo día en el SIDETE, lo cual se constató con el recibo de abono de recursos emitido por el propio sistema.

El 31 de mayo de 2023, BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, solicitó a la TESOFE la venta de dólares por medio del SIDETE, con el objetivo de que el FONADIN tuviera la disponibilidad de recursos mediante la autorización de su CT del 29 de mayo de 2023, para realizar la inversión hasta por la cantidad de 2,420,000.0 miles de dólares como aportación de capital al fideicomiso CKD para la adquisición de los certificados, por lo cual,

el 2 de junio de 2023, la TESOFE realizó el depósito por 42,935,156.0 miles de pesos con el SIDETE, que equivalen a los 2,420,000.0 miles de dólares.

Emisión inicial del Fideicomiso CKD

El 4 de octubre de 2023, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) autorizó la inscripción en el Registro Nacional de Valores (RNV) de los CKD en dos series: A-1 y A-2, identificados con las claves de pizarra "FIECK 23D" y "FIECK 23-2D", respectivamente, por un monto máximo en conjunto hasta por 2,420,000.0 miles de dólares, con oferta pública restringida de dichos instrumentos financieros, y se constató que ese mismo día se realizó la inscripción de 24,200,000 certificados con valor nominal de 100.0 dólares.

El 5 de octubre de 2023, se llevó a cabo la primera oferta pública primaria restringida de CKD en la Bolsa Mexicana de Valores, mediante una casa de bolsa, como intermediario colocador de 4,840,000 CKD, a un precio de colocación de 100.0 dólares cada uno, lo que da un valor total de 484,000.0 miles de dólares; estos CKD representan el 20.0% de la emisión total, que es la aportación inicial mínima que los tenedores de CKD pueden realizar conforme a lo establecido en la Ley de Mercado de Valores (LMV).

Por su parte, el 6 de octubre de 2023, el FONADIN atendió la emisión inicial de la primera oferta pública primaria restringida de CKD y adquirió los 4,840,000 CKD por un valor total de 484,000.0 miles de dólares, lo cual se verificó con las constancias de tenencia emitidas por la institución encargada del depósito de valores, institución que opera bajo la supervisión de la SHCP, la CNBV y el Banco de México (BANXICO), que es un actor clave en el funcionamiento eficiente y seguro del mercado de valores mexicano.

Primera llamada de capital del Fideicomiso CKD

Para el 80.0% restante de la inversión por 1,936,000.0 miles de dólares, el 23 de enero de 2024, el administrador del fideicomiso CKD emitió la solicitud de la primera llamada de capital, en la que realizó una actualización de los certificados subsecuentes a un precio de 50.0 dólares cada uno, lo que conllevó la emisión de 38,720,000 CKD en la BMV, lo cual se constató con la actualización de la inscripción de los CKD en el RNV del 25 de enero de 2024.

Posteriormente, el 1 de febrero de 2024, el FONADIN atendió la llamada de capital del fideicomiso CKD emitida por la empresa privada como administrador y realizó la inversión del 80.0% restante del monto máximo de la emisión total de los certificados por un importe de 1,936,000.0 miles de dólares, lo cual se evidenció con las transferencias bancarias de recursos de ese mismo día a la cuenta bancaria indicada por la empresa privada como administrador, así como la actualización de las constancias de certificados, emitidas por la institución encargada del depósito de valores S.D. Indeval, Institución para el Depósito de Valores, S.A. de C.V. (INDEVAL).

Por lo anterior, se constató que el FONADIN realizó la inversión de conformidad con la normativa y los instrumentos jurídicos por un total de 2,420,000.0 miles de dólares, como se muestra:

INVERSIÓN DEL FONADIN EN LOS CERTIFICADOS DEL FIDEICOMISO CKD

Llamadas de capital	Fecha de compra de los certificados	Certificados	Precio por certificado (dólares)	Total (miles de dólares)
		A	B	C = A * B
Emisión inicial	06-oct-23	4,840,000	100.00	484,000.0
Primera llamada de capital	31-ene-24	<u>38,720,000</u>	50.00	<u>1,936,000.0</u>
Sumas		<u>43,560,000</u>		<u>2,420,000.0</u>

FUENTE: El Registro Nacional de Valores y las constancias de certificados.

6. Actas de los comités y de los tenedores

La normativa interna indica que el CT del FONADIN sesionará de manera ordinaria al menos cuatro veces al año y de manera extraordinaria, a solicitud de alguno de sus miembros, y por cada sesión, se levantará un acta que deberá contener las firmas del Presidente y del Secretario de Actas. Al respecto, en 2024, se realizaron las 4 sesiones ordinarias y 10 extraordinarias, todas ellas firmadas por los funcionarios autorizados.

Por otra parte, en el contrato del fideicomiso CKD, se estableció que los tenedores de los certificados podrán reunirse en asamblea para efectos de claridad sobre cualquier asunto que les competa, así como contar con un CT del citado contrato que permanecerá en funciones durante la vigencia del fideicomiso CKD, integrado hasta por 21 miembros propietarios y sus respectivos suplentes.

Al respecto, se constató que, en el ejercicio 2024, se suscribieron tres actas de resoluciones unánimes de tenedores tomadas fuera de asamblea, con la participación del FONADIN como tenedor del 100.0% de los certificados bursátiles; el 3 de septiembre de 2024, se suscribió un acta de dicha asamblea, en la que participaron el FONADIN con el 83.2%, y el 16.8% restante fue de la participación de los nuevos tenedores de otras instituciones financieras que adquirieron certificados en julio de 2024. Se acordó en dichas actas, entre otros temas, que el administrador tendrá todas las facultades para administrar las inversiones del fideicomiso CKD, en tanto que el promotor y representante legal deberá llevar a cabo las inversiones y desinversiones, obligaciones de reportar por parte del oficial de cumplimiento y de efectuar la desinversión con la emisión de hasta 18,000,000 CKD.

Y por lo que respecta a las actas del CT del fideicomiso CKD, se constató que se llevaron a cabo cuatro sesiones en el ejercicio 2024, donde el FONADIN, de igual manera, participó como propietario en dichas asambleas; las principales resoluciones fueron tomar conocimiento del informe del administrador respecto de los términos finales del financiamiento y otorgamiento de garantías de las sociedades operativas, así como de la

operación y mantenimiento de los activos relacionados con la inversión, la contratación de prestadores de servicios relacionados con los servicios de auditoría externa, del valuador independiente, del asesor de seguros, del oficial de cumplimiento, del conocimiento sobre el estado que guarda la inversión realizada a las fechas de cada asamblea y el análisis de los informes de desempeño de las funciones del administrador.

No obstante, en el contrato de fideicomiso CKD, se estableció que el CT deberá reunirse de manera regular de conformidad con el calendario que sea aprobado en la primera sesión de cada año, y de manera especial, cuando sea necesario; sin embargo, se observó que, en la primera sesión del CT celebrada el 22 de febrero de 2024, no se presentó ni se aprobó dicho calendario para fijar las sesiones correspondientes al ejercicio 2024. Al respecto, la entidad fiscalizada señaló que, en la tercera y cuarta sesión de 2024, se presentarían las fechas tentativas de las siguientes sesiones del CT, pero no hubo evidencia del argumento, ni se aprobó el calendario de reuniones.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, BANOBRAS evidenció la acción que realizó mediante un oficio y correo electrónico del 20 y 25 de noviembre de 2025, respectivamente, con los que se le solicitó a la empresa privada como administrador, a efecto de realizar las gestiones necesarias para incluir en la orden del día de la primera sesión del 2026 del CT del fideicomiso Fibra-E FIEMEX, la autorización del calendario de las sesiones de dicho comité y así asegurar que se cumplan las condiciones establecidas en los instrumentos jurídicos que regulan las operaciones del fideicomiso.

La empresa privada, como administrador, informó con el oficio del 27 de noviembre de 2025, que realizará las gestiones necesarias para incluir en la orden del día de la citada sesión, la autorización del calendario de sesiones del CT; al respecto, evidenció un correo electrónico del 4 de diciembre de 2025, con el que el administrador emitió la convocatoria para la segunda sesión del CT de la Fibra-E FIEMEX, en el que está solicitando aprobar el calendario de sesiones del CT para el ejercicio 2026, por lo que se solventa la observación.

7. Seguimiento de las condiciones aplicables del fideicomiso CKD

La entidad fiscalizada cuenta con un expediente único para integrar la información de las etapas de promoción, aprobación, instrumentación, desembolso y seguimiento donde aplique, relacionado con las inversiones que realiza, y dicha integración de expedientes se haga conforme a la guía sobre los Apoyos Recuperables y No Recuperables establecida en la normativa.

En los contratos de fideicomiso CKD y de prestación de servicios de administración, se establecieron las obligaciones del administrador del fideicomiso CKD y de las sociedades promovidas (centrales de generación eléctrica) hacia el FONADIN, como miembro del CT y como tenedor de los CKD, entre las que se encuentra la entrega de informes trimestrales del desempeño de las funciones del administrador, las valuaciones trimestrales de los CKD, la entrega de estados financieros trimestrales y anuales del fideicomiso CKD, los reportes

periódicos y de eventos relevantes, los reportes trimestrales de aplicación de recursos del fideicomiso CKD en cuanto a gastos, distribuciones, pagos y, en su caso, las comisiones y los reportes trimestrales del oficial de cumplimiento.

Con la revisión de la documentación del seguimiento de obligaciones, se constató que los informes y reportes antes citados fueron entregados; sin embargo, se observó lo siguiente:

- Los reportes de aplicación de recursos del administrador, correspondientes a los tres primeros trimestres de 2024, se entregaron entre 6 y 17 días después del plazo establecido, cuando se debieron entregar dentro de los 10 días hábiles siguientes al cierre de cada trimestre de calendario.
- Los informes del desempeño de las funciones del administrador, correspondientes a los tres primeros trimestres de 2024, se entregaron entre 2 y 5 días después del plazo establecido, ya que se debieron entregar dentro de los 20 días hábiles siguientes al cierre de cada trimestre; además, los informes no incluyeron información sobre el desempeño, los resultados y la valuación de las inversiones, la información financiera, el análisis de sensibilidad y las pruebas de estrés en los que se detallan la metodología y los supuestos utilizados en los principales factores de riesgos, las proyecciones de llamadas de capital y distribuciones, los montos de las llamadas de capital, los compromisos restantes de los tenedores de los certificados CKD, el detalle de las comisiones de administración y los gastos del fideicomiso pagados.

Lo anterior se efectuó conforme a lo establecido en el contrato del fideicomiso CKD.

Cabe señalar que la entidad fiscalizada solicitó dichos informes a más tardar el último día del mes siguiente del cierre de cada trimestre y que fueron entregados de acuerdo con dicha solicitud; sin embargo, el contrato del fideicomiso CKD establece que se deben entregar dentro de los 20 días hábiles siguientes al cierre de cada trimestre.

- Los informes del oficial de cumplimiento (personal del administrador), correspondientes del segundo al cuarto trimestre de 2024, se entregaron entre 27 y 55 días después del plazo establecido, en lugar de hacerlo dentro de los 20 días hábiles siguientes al cierre de cada trimestre.

Cabe señalar que la entidad fiscalizada indicó que “el expediente único generado en relación con el seguimiento de la inversión, no contempla el resguardo de la comprobación de las actividades realizadas por el administrador del fideicomiso CKD para el cumplimiento de sus obligaciones en tal carácter, y sólo recibe información sobre los resultados”; sin embargo, por parte del FONADIN, no se evidenció que se haya efectuado un análisis sobre los resultados que se le informaron, ni una supervisión, ni verificación de su inversión realizada en los CKD.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, BANOBRAS evidenció un oficio del 20 de noviembre de 2025, con el que solicitó a la empresa privada como administrador, realizar las gestiones necesarias, a fin de que se entreguen en tiempo y forma los reportes de aplicación de recursos, los informes de desempeño del administrador y los informes del oficial de cumplimiento; y para asegurar que se cumplan estas condiciones, el FONADIN señaló que enviará un recordatorio vía correo electrónico dentro de los 10 días hábiles posteriores al cierre del trimestre correspondiente. Al respecto, el administrador respondió con un oficio del 25 de noviembre de 2025, en el que indica que se compromete a realizar las gestiones necesarias para que se entreguen en tiempo y forma los reportes de aplicación de recursos y los informes de desempeño, así como los informes del oficial de cumplimiento y cualquier otro informe que corresponda; no obstante, no se proporcionó evidencia de su aplicación.

También proporcionó el cuarto convenio modificatorio y de reexpresión del contrato de Fideicomiso Fibra E-FIEMEX, en el que se establecieron los nuevos requisitos para la presentación del informe trimestral de desempeño conforme a su cláusula vigésima séptima, inciso h; además, envió un ejemplo del informe trimestral del desempeño del administrador correspondiente al tercer trimestre de 2025; sin embargo, éste careció de la información indicada en el citado convenio modificatorio, sobre el análisis de sensibilidad y las pruebas de estrés en los que se detallan la metodología y los supuestos utilizados en los principales factores de riesgos, así como los resultados y las valuaciones de los activos que forman el patrimonio del fideicomiso, incluida la información financiera.

Respecto de los reportes de aplicación de recursos del administrador y de los informes del oficial de cumplimiento, no proporcionó evidencia de que ya se estén realizando correctamente; tampoco evidenció que ya se esté llevando a cabo el análisis, la supervisión y la verificación de los resultados que se le informaron sobre la inversión realizada.

2024-2-06G1C-19-0023-01-001 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en su carácter de fiduciario del Fideicomiso 1936, Fondo Nacional de Infraestructura, implemente los mecanismos de control y supervisión, a fin de que, en lo sucesivo, verifique que los reportes de aplicación de recursos y los informes del oficial de cumplimiento se entreguen en tiempo, así como que contenga el contenido mínimo que deben incluir conforme a lo señalado en el contrato del Fideicomiso Irrevocable de Emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios de Inversión en Energía e Infraestructura número 5561 (Fideicomiso Fibra E-FIEMEX antes fideicomiso de adquisición), a efecto de analizar los resultados que se le informan al Fideicomiso 1936, Fondo Nacional de Infraestructura y dar cumplimiento a las obligaciones contractuales.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, en términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

8. Seguimiento de las condiciones de la COFECE y desinversión

Condiciones de la COFECE

El 13 de febrero de 2024, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) autorizó a los participantes la adquisición de las 13 plantas de energía, sujeta a diversas condiciones que fueron aceptadas por el representante común designado para atender todos los temas relacionados con el expediente ante la COFECE. Entre otras, se estableció llevar a cabo todos los actos y operaciones necesarias para que la participación del FONADIN en el fideicomiso CKD se reduzca y se mantenga en un máximo del 51.0%.

En la revisión de la documentación correspondiente, se identificó que algunas de esas condiciones debían cumplirse antes del 26 de febrero de 2024 (condiciones previas), por lo que el representante común entregó, antes de esa fecha, un escrito a la COFECE para informar del cumplimiento, y que ésta dio por cumplidas esas condiciones consistentes en distintas modificaciones de los contratos del fideicomiso CKD y de Administración.

Respecto del cumplimiento de las condiciones posteriores, entre otras, se estableció llevar a cabo todos los actos y operaciones necesarios para que la participación del FONADIN en el fideicomiso CKD se reduzca y mantenga en un máximo del 51.0%, se constató que entre julio y septiembre de 2024 se realizó la desinversión del 35.4%, por lo que al 31 de diciembre de 2024, el FONADIN tuvo una participación del 64.6% y como plazo máximo el 15 de febrero de 2026, para llegar al porcentaje indicado por la COFECE.

Asimismo, se validó que el representante común entregó a la COFECE escritos del 12 de julio y 8 de agosto de 2024, y del 4 de febrero de 2025, con documentación relevante para demostrar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la resolución, referentes a los informes semestrales sobre los avances en el proceso de venta e informes anuales que detallan la estructura del fideicomiso CKD de los tenedores de certificados con su porcentaje de participación, la conformación y las declaraciones de los miembros del CT del fideicomiso CKD, la especificación de quiénes son los consejeros, gerentes, administradores únicos, directores generales y comisarios de las sociedades objetivo, así como otras modificaciones de los contratos del fideicomiso CKD y de Administración. Al respecto, la COFECE no ha emitido un escrito en el que se den por cumplidas las condiciones posteriores; sin embargo, los plazos de cumplimiento aún están vigentes conforme a la resolución.

Desinversión del FONADIN en los certificados del fideicomiso CKD

En relación con las condiciones de la COFECE, se le indicó al FONADIN que, para llegar al 51.0% de inversión de los certificados CKD, tenía que hacer primero una desinversión del 19.6% de los certificados CKD en un plazo de 12 meses, y el 29.4% restante, en un plazo de 24 meses de calendario contados a partir de la aceptación de las condiciones, es decir, con un plazo máximo al 15 de febrero de 2026. Al respecto, se constató que en el ejercicio 2024, el FONADIN realizó la desinversión del 35.4% en dicho ejercicio, por lo que se cumplió con la primera parte de la desinversión.

Para la desinversión antes citada, el 26 de junio de 2024, la Asamblea de Tenedores, cuyo único tenedor de los CDK era el FONADIN, autorizó al banco privado, en su carácter de fiduciario del fideicomiso CKD, llevar a cabo la emisión de 18,000,000 de certificados. Y en seguimiento de dicha autorización, el 19 de julio de 2024, el CT del FONADIN autorizó realizar la venta de los certificados a un precio de 55.56 dólares cada uno.

Al respecto, se comprobó que el FONADIN realizó la desinversión de 15,425,991 CKD, el 30 julio y 13 de septiembre de 2024, y se obtuvieron recursos por 7,558,079.4 miles de pesos y 8,915,830.9 miles de pesos, respectivamente, como se muestra:

INGRESOS POR LA VENTA DE CKD EN 2024

INVERSIÓN INICIAL DE CKD	DESINVERSIÓN DE CKD							INVERSIÓN AL 31 DIC 2024 DE CKD		
Inversión original (miles de dólares)	Fecha	CKD	Precio CKD (dólares)	*Total precio CKD (miles de dólares)	Porcentaje rep.	Precio CKD (pesos)	*Total Precio CKD (miles de pesos)	Inversión final (miles de dólares)	Tipo de cambio al 31 dic 2024	* Inversión final (miles de pesos)
A		B	C	D=B*C	E=D/A	F	G=B*F	H = A-D	I	J = H*I
2,420,000.0	30-jul-24	7,325,992	55.56*	406,999.6	16.8%	1,031.68	7,558,079.4	1,563,000.5	20.88	32,639,983.1
	13-sep-24	8,099,999	55.56*	449,999.9	18.6%	1,100.72	8,915,830.9			
100.0%		15,425,991		856,999.5	35.4%		16,473,910.3	64.6%		

FUENTE: Los oficios de la empresa privada como administrador del fideicomiso CKD, proporcionados por BANOBRAS, así como los estados de cuenta de este último, en su carácter de fiduciario del FONADIN.

*NOTA: La diferencia es por redondeo en decimales.

Asimismo, se constató que para la desinversión, BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, contrató los servicios de dos casas de bolsa como agentes colocadores que realizaron las acciones correspondientes para la venta de los CKD, y que el administrador y prestador de servicios publicó el aviso de emisión de los certificados; al respecto, se evidenciaron los estados de cuenta bancarios con los ingresos por la venta de estos documentos, así como la actualización de las constancias de certificados emitidas por el INDEVAL.

9. Impacto Financiero

El 29 de mayo de 2023, el CT del FONADIN autorizó a su fiduciario la actualización del Programa Financiero Anual (PFA) 2023, para incorporar a la reserva patrimonial de otorgamiento de Apoyos o Inversiones Prioritarias 45,000,000.0 miles de pesos, recursos que se solicitaron a la TESOFE y esta realizó la transferencia por 42,935,156.0 miles de pesos el 2 de junio de 2023 mediante el SIDETE, que equivalen a la inversión exacta en el fideicomiso CKD de 2,420,000.0 miles de dólares.

Se determinó que el impacto financiero de los recursos que se le otorgaron al FONADIN para el proyecto se reconoció como una aportación patrimonial, como un incremento del activo y del patrimonio del fideicomiso, al aumentar las disponibilidades con los recursos adicionales que fueron proporcionados por la TESOFE, por lo que el FONADIN no afectó su reserva patrimonial.

Por otra parte, de los 28,134,009 certificados con que contó el FONADIN al 31 de diciembre de 2024, se determinó que su valuación a valor de mercado a esa fecha, proporcionada por el proveedor integral de precios, fue de 58.16 y 58.51 dólares para las series A-1 y A-2, respectivamente, cuando el precio nominal de adquisición fue de 55.56 dólares para ambas series, por lo que se tiene una plusvalía de 75,304.1 miles de dólares que, valuados en moneda nacional, equivalen a 1,572,567.4 miles de pesos, como se muestra:

VALUACIÓN DE LOS CKD AL 31 DE DICIEMBRE DE 2024

Instrumento	Núm. de certificados	Precio nominal por certificado (dólares)	*Valor nominal de adquisición	Valor de mercado por certificado (dólares)	*Valor de mercado (miles de dólares)	Plusvalía (miles de dólares)	Tipo de cambio al 31 dic 2024 (pesos)	*Plusvalía (miles de pesos)
	A	B	C = A * B	D	E = A * D	F = E - C	G	H = F * G
Serie A-1	22,215,600	55.56*	1,234,200.0	58.16*	1,292,006.7	57,806.7	20.88*	1,207,170.6
Serie A-2	5,918,409	55.56*	328,800.5	58.51*	346,297.9	17,497.4	20.88*	365,396.8
Sumas	28,134,009		1,563,000.5		1,638,304.6	75,304.1		1,572,567.4

FUENTE: El reporte del proveedor integral de precios y registros contables.

*NOTA: La diferencia es por redondeo en decimales.

En el transcurso de la auditoría se identificó una diferencia entre el valor nominal de los certificados reportado por BANOBRAS y lo publicado por el INDEVAL, ya que el primero reportó el precio nominal de cada certificado en 55.56 dólares y el segundo, en 100.00 dólares.

Después de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la entidad fiscalizada evidenció las acciones que llevó a cabo mediante el oficio del 4 de noviembre del año en curso, notificado al Titular de la Gerencia Ejercicio de Derechos, Eventos Corporativos Nacional del INDEVAL para que aclarara la diferencia del precio nominal de cada certificado, a lo que éste respondió con un escrito del 6 de noviembre del año en curso, con el que informó que el sistema del INDEVAL en la parte de posición de valores no incluye la naturaleza de la divisa; además, en la respuesta se indica que en la columna de "Valor nominal" corresponde al valor instruido al momento del alta del instrumento como valor nominal original; también señaló que este campo, por la naturaleza del instrumento del mercado de capitales dentro del depósito, no es administrado y no puede ser editado; pero señaló que se considera el área de oportunidad para que en el futuro se pueda complementar la funcionalidad en su sistema. Por lo anterior, la observación se da por solventada.

10. Registro contable de las operaciones

Con la verificación del registro contable de las operaciones relacionadas con la inversión del FONADIN en el fideicomiso CKD, se constató que BANOBRAS, en su carácter de fiduciario del FONADIN, registra las operaciones en el Sistema Fiduciario Yatla.

En 2024, el FONADIN contó con bases y políticas para el registro de sus operaciones, las cuales indican las cuentas y su aplicación para los registros de la inversión y valuación.

Al respecto, se constató que dichos registros se realizaron en las cuentas contables correspondientes, de acuerdo con la normativa.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Controles internos.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 10 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. El restante generó:

1 Recomendación.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe 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 de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el 23 de enero de 2026, 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 inversión que realizó el Fondo Nacional de Infraestructura para la adquisición de plantas de generación eléctrica, a fin de verificar que se solicitó, autorizó, formalizó, transfirió y registró de conformidad con la normativa, así como el impacto financiero que tuvo la operación en el fideicomiso 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., en su carácter de fiduciario del FONADIN, cumplió con las disposiciones legales y normativas que le son aplicables en la materia.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C.P. Anabel Arellano Badillo

Mtra. Lilia Peña Labana

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 que atiende parcialmente los hallazgos de la auditoría y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe de Auditoría.

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar el marco normativo aplicable al objetivo de la auditoría para constatar su autorización, vigencia y difusión.
2. Analizar los antecedentes de la transacción, la emisión de los certificados y la inversión e identificar el impacto financiero que tuvo la operación en el fideicomiso.
3. Verificar que se contó con la solicitud y autorización de la inversión, se cumplieron las condiciones establecidas por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) para concretar la operación y se formalizaron los instrumentos jurídicos correspondientes.
4. Constatar que la transferencia, administración, recuperación de la inversión y la aplicación de los recursos se realizó de conformidad con lo establecido en la normativa y las disposiciones aplicables.

5. Verificar la presentación de las operaciones en los estados financieros y que el registro contable se realizó de acuerdo con la normativa.

Áreas Revisadas

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

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover o Emitir Acciones y Recomendaciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones y recomendaciones 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.