
II.6.1.3.12. Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Partida 7802 "Aportaciones a Mandatos Públicos"**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 09-0-06100-02-0432

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la planeación específica utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos erogados para verificar que se realizaron, registraron contablemente y presentaron en la Cuenta Pública, de acuerdo con la normativa aplicable; y comprobar que los egresos se destinaron a cumplir los propósitos para los cuales fueron creados los mandatos de que se trate.

Alcance

Universo Seleccionado:	5,468,292.7 miles de pesos
Muestra Auditada:	3,439,777.1 miles de pesos
Representatividad de la Muestra:	62.9 %

Se revisaron 3,439,777.1 miles de pesos, que representaron el 62.9%, del total de las erogaciones por 5,468,292.7 miles de pesos registrados en la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", presentados en la Cuenta Pública 2009.

Antecedentes

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Además, dicha ley define al clasificador por objeto del gasto como el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular, clasificar y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio.

El 7 de noviembre del 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación del clasificador por objeto del gasto, con la incorporación en el Capítulo 7000 "Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, y pensiones, jubilaciones y

otras”, del Concepto 7800 “Aportaciones a fideicomisos y mandatos”, se estableció que con cargo al presupuesto:

- A través de la SHCP, como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada o de las entidades, se podrían afectar recursos para constituir o incrementar el patrimonio de un fideicomiso (Partida 7801 “Aportaciones a fideicomisos públicos”).
- Las dependencias, actuando como mandantes, estarían facultadas para otorgar recursos a los mandatarios, para que por cuenta de aquéllas ejecutasen las acciones que les encomendaran (Partida 7802 “Aportaciones a mandatos públicos”).

Por lo que, sin haberse modificado la entonces Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la SHCP abrió la posibilidad de que se creara una figura a la que denominó “mandato público”, término no previsto en la legislación pública, susceptible de recibir aportaciones con cargo en el presupuesto de cualquier dependencia, constituyéndose un patrimonio independiente al de la hacienda pública federal, proveniente de erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación y cuya aplicación o gasto no está sujeto a la legislación presupuestal (Artículos 74, fracciones IV y VI, y 126, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria) sino únicamente a los términos pactados en el contrato de mandato, lo cual se contrapone al marco normativo que establece a la SHCP el carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005 aprobado por la Cámara de Diputados, se incorporó por primera vez el concepto de gasto “Aportación a fideicomisos y mandatos públicos”.

CONCEPTO 7800 APORTACIONES A FIDEICOMISOS Y MANDATOS
PRESUPUESTO ORIGINAL Y PAGADO 2005-2009
RAMO 06 “HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO”
(Miles de pesos)

Año	Presupuesto		Total*
	Original	Pagado	
2005-2009	1,167,848.3	11,512,859.4	11,907,202.0

FUENTE: Presupuestos de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2005, 2007, 2008 y 2009 y Cuenta Pública 2006.

*/ Incluye recursos pendientes de pago.

A partir de 2006, el Ejecutivo Federal introdujo en el reglamento, primeramente, de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y, posteriormente, en el de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el término de “mandatos públicos”, incluso adicionó una más, las figuras “análogas” a fideicomisos, dotadas todas ellas de patrimonio, al cual pueden aportar recursos directamente las dependencias y entidades. En dicha regulación no se hace diferencia alguna en el tratamiento o justificación de cada tipo

de figura, no obstante que únicamente el fideicomiso es susceptible de contar con un patrimonio.

Esta problemática se agudizó por el hecho de que, desde 1985, al promulgarse la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y modificarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el legislador, expresamente dejó fuera de la Administración Pública Federal y, por consiguiente, al régimen jurídico que la regula, a los fideicomisos cuyo patrimonio se hubiera constituido con recursos públicos y que no contaran con una estructura orgánica análoga a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, a partir de lo cual, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, inició la conformación de una especie de sector, paralelo a la Administración Pública Federal, al que se incorporaron también los diversos “mandatos públicos” y “figuras análogas a fideicomisos” que, en la práctica, operan de la misma forma, principalmente a través de comités técnicos conformados por servidores públicos quienes toman las decisiones fundamentales de éstos y cuyos ingresos y erogaciones no se registran en la Ley de Ingresos de la Federación, ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ni se reflejan en la Cuenta Pública, constituyendo una de las áreas de mayor riesgo y opacidad del sector público.

Cabe señalar que en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, desde su promulgación el 30 de marzo de 2006, no se ha previsto la existencia de “mandatos públicos” y “figuras análogas a fideicomisos” a los cuales las dependencias con cargo en sus presupuestos autorizados puedan aportarles recursos, a efecto de que por su conducto ejecuten las acciones que les encomiendan. No obstante, dichas figuras han sido incorporadas en el Capítulo XVI del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, así como en diversas disposiciones administrativas emitidas por la SHCP.

Resultados

1. *Presupuesto aprobado y ejercido en la Partida 7802 por Ramo.* Con objeto de verificar la naturaleza de los recursos que se erogaron en la Partida 7802 “Aportaciones a mandatos públicos”, con cargo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se analizó el “Estado Analítico de Egresos” de la Cuenta Pública 2009 y se verificó que en dicha partida presupuestal se erogaron 5,468,292.7 miles de pesos en seis Ramos distribuidos de la manera siguiente:

PARTIDA 7802 “APORTACIONES A MANDATOS PÚBLICOS”
PRESUPUESTO POR RAMO APROBADO Y EJERCIDO DE 2009
(Miles de pesos)

Ramo	Aprobado	Ejercido	Participación %	Ejercido vs. aprobado %
06 Hacienda y Crédito Público	295,000.0	3,439,777.1	62.9	1,066.0
09 Comunicaciones y Transportes	0.0	35,000.0	0.6	
11 Educación Pública	667,955.9	566,264.5	10.3	-15.2
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.0	988,670.0	18.1	
17 Procuraduría General de la República	8,387.2	391,322.4	7.2	4,565.7
18 Energía	150,000.0	47,258.7	0.9	-68.5
Total	1,121,343.1	5,468,292.7	100.0	387.7

FUENTE: Estado Analítico de Egresos de la Cuenta Pública 2009.

En el Estado Analítico de Egresos y en el Estado del Ejercicio 2009, se reportó que en la Partida 7802 del Ramo 06 solamente se presupuestaron recursos por 295,000.0 miles de pesos; no obstante, se ejercieron 3,439,777.1 miles de pesos, superior en 1,066.0% al presupuesto programado.

Asimismo, el importe ejercido representó el 62.9% del total de recursos erogados en el Ramo 06, por lo que dicho Ramo se seleccionó como muestra en esta auditoría por tener la mayor participación en la erogación de recursos en esa partida.

En el Estado Analítico de Egresos de la Cuenta Pública 2009, el gasto reportado en la Partida 7802 del Ramo 06 se distribuyó de la manera siguiente:

PARTIDA 7802, RAMO 06, PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO 2009						
(Miles de pesos)						
Entidad	Original autorizado	Modificado autorizado	Ejercido	Economía	Reintegro	Ejercido total
SAE						
1. Entrega directa de recursos al SAE para que como mandatario apoyara el pago de pasivos derivados del proceso de liquidación de Luz y Fuerza del Centro (LFC).	0.0	2,900,000.0	2,900,000.0	0.0	0.0	2,900,000.0
Subtotal	0.0	2,900,000.0	2,900,000.0	0.0	0.0	2,900,000.0
INMUJERES*						
Mandato "Coordinación y Vinculación para la Articulación y Cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad en Entidades Federativas y Municipios" (Mandato CVACPNIEFM).						
a) Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género (FTPG).	120,000.0	176,688.9	232,300.0	462.6	56,073.7	176,226.3
b) Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM).	62,700.0	42,550.8	70,399.2	0.0	27,848.4	42,550.8
c) Fondo para la atención Integral de la Mujeres de Violencia de Género (FAIMVG).	112,300.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Subtotal	295,000.0	219,239.7	302,699.2	462.6	83,922.1	218,777.1
BANJERCITO						
3. Mandato para el Otorgamiento de Apoyos Financieros para la Adquisición de Vivienda del Personal de Tropa y Marinería de las Fuerzas Armadas (Mandato Vivienda).	0.0	250,000.0	250,000.0	0.0	0.0	250,000.0
Subtotal	0.0	250,000.0	250,000.0	0.0	0.0	250,000.0
SAE						
4. Mandato Fideicomiso Cajas de Ahorro (Mandato FICAH).	0.0	71,000.0	71,000.0	0.0	0.0	71,000.0
Subtotal Mandato FICAH	0.0	71,000.0	71,000.0	0.0	0.0	71,000.0
Total	295,000.0	3,440,239.7	3,523,699.2	462.6	83,922.1	3,439,777.1

FUENTE: Cuenta Pública 2009.

*/ El presupuesto modificado autorizado de INMUJERES, incluyó los recursos que se reintegraron a la SHCP y las economías realizadas.

Como se muestra en el cuadro, a través de la Partida 7802 se destinaron recursos por 3,439,777.1 miles de pesos a:

- El SAE por 2,900,000.0 miles de pesos, el 31 de diciembre de 2009, para que en su papel de mandatario, apoyara el pago de pasivos y gastos asociados derivados del proceso de liquidación de LFC, lo que constituyó una irregularidad, ya que la entrega de los mismos no puede ser considerada como la aportación de recursos federales a un “mandato público”, que además de no estar previsto en la legislación, tampoco se había formalizado contractualmente y, por lo mismo, indebidamente se usó la partida presupuestal de referencia.

La entrega de recursos al SAE, como mandatario, para el apoyo al proceso de liquidación de LFC no se consideró por la SHCP en el Anexo XV "Información sobre los fideicomisos, mandatos y análogos que no son entidades con registro vigente al 31 de diciembre de 2009", de la Cuenta Pública 2009, que trimestralmente se presentan a la Cámara de Diputados y sólo estuvieron incluidos en los formatos “Estado del Ejercicio del Presupuesto” y “Análisis y Resumen del Capítulo 4000.- Subsidios y Transferencias, por Unidad Responsable, Grupo Funcional y Función” de la Cuenta Pública 2009.

- Tres “mandatos públicos” considerados dentro del Ramo 06 Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, se constató que los mandatos CVACPNIEFM, FICAH y Vivienda, sí se reportaron por la SHCP en el Anexo XV "Información sobre los fideicomisos, mandatos y análogos que no son entidades con registro vigente al 31 de diciembre de 2009", de la Cuenta Pública 2009.

Como consecuencia de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la UPCP de la SHCP comunicó, en relación con la entrega de recursos que por 2,900,000.0 efectuó al SAE, lo siguiente:

- El SAE, como liquidador designado de LFC, representa a la persona moral de la sociedad en liquidación, en todos los actos de su vida jurídica, de ahí que se le identifique como un mandato forzoso o por ministerio de ley.
- Las operaciones realizadas por el SAE como liquidador en el proceso de extinción de LFC ,corresponden a un acto análogo a mandato que, por tener como parte de su objeto la administración y enajenación de activos, se ubica en el supuesto previsto en el artículo 217, párrafo noveno, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que no requería celebrarse contrato de mandato alguno, ni su registro en el Sistema de Transparencia y Control de Fideicomisos, ni la rendición de informes a través de dicho sistema, al igual que las demás obligaciones que se encuentran en el Capítulo XVI "De los Fideicomisos y Mandatos", del reglamento antes mencionado.

Adicionalmente, como consecuencia de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la SHCP justificó la erogación que efectuó el 31 de diciembre de 2009 por 2,900,000.0 miles de pesos a través de un acuerdo de ministración, para constituir un depósito en la TESOFE a favor del SAE, como liquidador de LFC y que se regularizó el 28 de enero de 2010, a partir de una ampliación líquida al presupuesto del Ramo 06 Hacienda y Crédito Público para que con cargo a la partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", finalmente se le entregaran el 22 de marzo de 2010, a efecto de que dicha dependencia entregara al SAE dichos recursos con cargo a la partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", a partir de los argumentos siguientes:

- Las operaciones realizadas por el SAE, como liquidador en el proceso de extinción de LFC corresponden a un acto análogo a mandato, en el que el liquidador recibe, administra y aplica los recursos públicos necesarios para llevar a término el proceso de extinción correspondiente.
- El Gobierno Federal tiene la obligación de cubrir subsidiariamente los pasivos que se originen en el proceso de extinción, ya que la mayor parte de los activos de LFC no podrían ser enajenados, por estar afectos a la prestación del servicio público de generación y distribución de energía eléctrica, por lo que -a su juicio- es perfectamente válido que se haya dispuesto que dichos pasivos debían ser afrontados a través del SAE, el cual administrativa y presupuestariamente se encuentra sectorizado al Ramo 06 Hacienda y Crédito Público y que jurídicamente es el encargado de cubrirlos por cuenta de la entidad extinta.
- El Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, define la partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", como las "Asignaciones que las dependencias y entidades que fungen como mandantes otorgan a los mandatarios, para que por cuenta de aquéllas ejecuten las acciones que les encomienden.", razón por la que esa fue la partida que se afectó por el Ramo 06, en la operación de referencia.
- En el proceso de liquidación de LFC el SAE actúa en forma análoga a un mandatario, por lo que -a su juicio- es lógico que la aportación de los recursos públicos necesarios para ello haya salido del presupuesto con cargo en la partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", del Ramo 06 Hacienda y Crédito Público, por ser al que se encuentra sectorizado tal ente liquidador.
- No existe una disposición legal que obligue a que los pasivos y obligaciones de pago relacionadas con la extinción de LFC que tuviera que enfrentar en forma subsidiaria el Gobierno Federal, deban de realizarse a partir de transferencias fiscales del propio Gobierno Federal vía el Ramo Energía, como lo fue en 2009. Al tratarse de obligaciones del Gobierno Federal, éstas pueden cumplirse a través de la dependencia o entidad, que se determine sin distinción alguna; amén de que al estar sectorizado el SAE en el Ramo 06 Hacienda y Crédito Público, no se le podrían canalizar "transferencias fiscales" a través de un Ramo distinto.

- Para 2010, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no se aprobó asignación de recursos presupuestarios al organismo Luz y Fuerza del Centro, de hecho, la asignación originalmente prevista en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, fue objeto de reducción y reasignación por parte de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, como puede apreciarse del Anexo 22 del decreto correspondiente, lo cual repercutió en su oportunidad también en el Ramo 18 Energía.
- Al decretarse la extinción del organismo Luz y Fuerza del Centro, todos sus activos y pasivos quedaron sujetos a la administración de su liquidador, con las más amplias facultades para ello, quien a la vez, quedó obligado a realizar todas las operaciones necesarias para cubrir los adeudos existentes a cargo del organismo en extinción, por lo que queda implícita la responsabilidad del Gobierno Federal de proveerle de los recursos necesarios para ello, mediante el mecanismo presupuestario que se determinara.

La ASF, una vez analizados y valorados las argumentaciones y justificaciones presentadas por la SHCP, considera que éstos no justifican que esa dependencia hubiese decidido:

- El último día de 2009, emitir un acuerdo de ministración de fondos, para constituir un depósito en la TESOFE por 2,900,000.0 miles de pesos a favor del SAE, como liquidador de LFC.
- El 28 enero de 2010, regularizar la erogación efectuada con dicho acuerdo de ministración de fondos, a partir de una ampliación al presupuesto 2009 del Ramo 06 y no del Ramo 18 Energía como fue el caso del resto de los recursos fiscales transferidos para apoyar el proceso de liquidación de LFC, a fin de que con cargo a la partida presupuestal 7802 "Aportaciones a mandatos públicos" se aportaran al SAE 2,900,000.0 miles de pesos como mandatario, para apoyar a éste en el pago de pasivos y gastos asociados derivados del proceso de liquidación de ese organismo descentralizado, considerando esa operación como un "acto jurídico análogo a mandato", figura jurídica no prevista en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- El 22 de marzo de 2010, entregar al SAE los recursos por 2,900,000.0 miles de pesos que se mantenían depositados en la TESOFE a favor de ese organismo, fecha a partir de la cual, el liquidador pudo empezar a disponer de los mismos para apoyarse en la liquidación de pasivos a cargo de LFC y que en forma subsidiaria el Gobierno Federal debería apoyar, todo ello, bajo el argumento de que para 2010, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no se aprobó asignación de recursos presupuestarios al organismo Luz y Fuerza del Centro, reflejando con ello el verdadero propósito de disponer recursos de la hacienda pública federal el 31 de diciembre de 2009, y que fue el constituir un depósito a favor del SAE, y que fue el contar con un provisionamiento de recursos para que en el ejercicio presupuestal 2010, el SAE pudiera disponer de ellos y apoyarse en el proceso de liquidación de LFC.

La acción promovida sobre las irregularidades descritas en los párrafos anteriores, se establece en el Resultado núm. 2 de este informe de auditoría.

2. *Gestión y asignación presupuestaria de la SHCP en la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos"*. Con el objetivo de verificar la gestión financiera por parte de la SHCP sobre los recursos aportados a mandatos públicos y su registro contable, se revisó la normativa y se concluyó que la figura de mandato no se encuentra en las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se comprobó que estas figuras sólo son consideradas en el Capítulo XVI del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente en 2009, por lo que se solicitó a la SHCP el criterio y el mecanismo normativo adoptado para determinar qué tipo de acto jurídico debía considerarse como mandato.

Al respecto, la SHCP señaló que para que un determinado acto jurídico se identifique como un mandato, debe obedecer a:

- Las características mismas con las que es constituido por el ejecutor del gasto de que se trate, en atención de la estrategia programática del Ramo correspondiente, directamente vinculados con las actividades institucionales, objetivos y metas de su programa sectorial, que a su vez está vinculado con los ejes y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- En atención de la disposición legal o normativa por virtud del cual se ordena la celebración de este tipo de actos jurídicos.

Por lo anterior, a juicio de la SHCP, no es posible generalizar al respecto, ya que esta decisión obedece a las circunstancias particulares de cada caso, pues este tipo de actos no son sino un instrumento para la consecución de las metas y objetivos del ejecutor de gasto que lo ha de utilizar.

De igual forma, se requirió a la SHCP información sobre las autorizaciones que esa dependencia emitió acerca de los recursos de la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", así como los mecanismos utilizados en 2009, para gestionar y asignar los recursos presupuestales destinados a los mandatos a los cuales se aportaron recursos ejercidos en el Ramo 06 Hacienda y Crédito Público, en la Partida 7802.

Al respecto, la UPCP de la SHCP comunicó que:

- Conforme a los artículos 9, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 214, fracción I, de su reglamento, dicha atribución corresponde de forma indelegable al titular de la dependencia, entidad o Ramo General, que aporte los recursos, esto es, no se requiere la autorización específica de la SHCP.
- En el proceso de integración de la etapa de programación y presupuestación, las unidades responsables y entidades sectorizadas realizan una estimación de los

requerimientos de recursos que tendrán en el siguiente ejercicio fiscal, identificando, entre otros aspectos, el programa o proyecto respectivo, la unidad responsable de su ejecución, así como el capítulo, concepto o partida de gasto y lo comunican a su coordinadora de sector, para que ésta los integre en el anteproyecto de presupuesto del Ramo respectivo, debidamente calendarizado de acuerdo a los requerimientos para su ejecución, el cual, se envió posteriormente, para su consideración a la SHCP, que es la encargada de concentrar, armonizar, y consolidar la información de todos los ejecutores de gasto, para estar en condiciones de que el Titular del Ejecutivo Federal presente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal siguiente, a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, con los ajustes que, en su caso, llegase a determinar dicho órgano legislativo.

- El objeto de los mandatos es encomendar a una institución financiera la administración de determinados recursos públicos, los cuales son aplicados tanto para cumplir los fines u objetivos para los que se presupuestaron, como para la determinación de la disposición legal que originó la constitución del mandato respectivo, dentro de cuya vigencia, la dependencia o entidad aportante, queda obligada a verificar e informar la aplicación de tales recursos, los cuales, presupuestariamente, quedan ejercidos en el momento mismo en que son aportados al contrato o instrumento financiero, mediante la Partida 7802.

En ese sentido, la ASF comprobó que en el Ramo 06 Hacienda y Crédito Público solamente se presupuestaron de origen los recursos del Mandato CVACPNI EFM, coordinado por el INMUJERES, sin que se presupuestaran recursos para los mandatos FICAH y Vivienda, así como de la entrega de recursos al SAE para que éste como mandatario apoyara la liquidación de LFC.

Por otra parte, en el caso de los denominados “mandatos públicos” operados por la SHCP, se verificó que la dependencia o entidad aportante, queda obligada a verificar e informar la aplicación de dichos recursos, mismos que, como lo señaló la SHCP, quedan ejercidos en el momento mismo en que son aportados al contrato o instrumento financiero, mediante la Partida 7802, por lo que es factible señalar que, a juicio de la ASF:

- Los tramos de responsabilidad de la SHCP, como ejecutor del gasto de la Partida 7802 “Aportaciones a mandatos públicos” del Ramo 06, quedan diluidas cuando, como dependencia ejecutora del gasto, ya que delega dicha función a las entidades receptoras de recursos, las cuales a su vez los destinan a los beneficiarios finales.
- Lo anterior, se confirma con la información presentada en la Cuenta Pública, al reportar los recursos como ejercidos en el momento en que son aportados al contrato o instrumento financiero mediante la Partida 7802, lo que deriva en una falta de control, transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio final de los recursos erogados, los cuales no son presentados a detalle en la Cuenta Pública, debido al mecanismo utilizado por el Ramo ejecutor del gasto, función delegada a la entidad receptora de los recursos.

En este sentido, la ASF considera que las responsabilidades que como agente ejecutor de gasto tienen las dependencias y entidades devienen de las atribuciones que tienen conferidas y, por lo mismo, son intransferibles hacia una figura como el mandato y, por lo tanto, el concepto de gasto público que define la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no se perfecciona, ni termina con la simple entrega de recursos al mandatario por parte del mandante.

Por otra parte, en relación con los mecanismos para atender la solicitud de información de tipo presupuestal, administrativa, financiera y contable de las diversas erogaciones que con cargo en la Partida 7802 se hicieron en 2009, la SHCP, a través de la Dirección General de Recursos Financieros (DGRF), comunicó respecto de los mandatos FODEIMM y FTPG, integrados en el Mandato CVACPNIEFM, que ellos no fueron competencia de esa dependencia, siendo en su caso el INMUJERES, como ejecutor del gasto, la instancia que dispone de la documentación para atender el requerimiento.

A juicio de la ASF, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no se establece un mecanismo presupuestario que regule o norme la presupuestación y el ejercicio de los recursos entregados a los mandatarios, ni tampoco el marco jurídico que fundamente la evaluación en la eficiencia en la aplicación de dichos recursos por parte de estos últimos; de igual forma no se establece el proceso de operación por parte de las dependencias y entidades que permitan dar seguimiento a los recursos entregados a los mandatarios, lo que dificulta su fiscalización.

En conclusión, la SHCP autorizó erogaciones de recursos por 3,439,777.1 miles de pesos del Ramo 06 Hacienda y Crédito Público del Presupuesto de Egresos de la Federación con cargo en la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", sin embargo, sin tener competencia para ello, se otorgaron recursos a instituciones que fungieron como mandatarios, sin que éstos constituyeran patrimonio alguno independiente de la Administración Pública Centralizada; es decir, se aportaron recursos a figuras como el mandato o análogas a fideicomisos que, a diferencia de estos últimos, carecen de patrimonio independiente al de la Hacienda Pública Federal, sin considerarse en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en infracción de los artículos 108, 109, fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 8, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al no estar facultada para realizar dichas aportaciones.

Como consecuencia de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la UCP de la SHCP comunicó lo siguiente:

- En las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y Federal de las Entidades Paraestatales se contemplan y regulan los entes públicos que conforman la administración pública federal, centralizada y paraestatal, a los cuales se les reconoce una determinada personalidad jurídica e, incluso, en el caso de las entidades paraestatales, un patrimonio propio, atributos que no tienen los actos

jurídicos denominados fideicomisos públicos que no constituyen una entidad paraestatal, los mandatos y los actos análogos, por lo que resulta lógico que no se mencionen en dichos ordenamientos.

- Respecto del hecho de que tampoco en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se encuentren previstas las figuras de los mandatos y de los actos análogos, se podría atribuir a una omisión por parte del legislador al momento de elaborar dicha ley, o bien que por tratarse de mecanismos auxiliares de los que se puede valer un ejecutor de gasto, lo dejó inmerso dentro de las atribuciones que todos los ejecutores de gasto tienen respecto del manejo de los recursos públicos que le son asignados dentro de su presupuesto.
- La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 79 fracción I, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en su artículo 12, hace mención al carácter de entidades fiscalizadas que tienen los fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, en cuanto a los recursos federales que se les transfieran, o bien relacionados con la legalidad del ejercicio del gasto público federal, de lo que se desprende que el legislador federal tiene plena conciencia de la existencia, celebración, manejo y aplicación de este tipo de actos jurídicos, de tal forma que lejos de prohibirlos, los acoge en ambos dispositivos, aún sin que tengan personalidad jurídica; lo que implica necesariamente el reconocimiento de su existencia.

La ASF difiere de lo expresado por la SHCP, ya que a su juicio, el hecho de que el legislador prevea tanto a nivel constitucional, como en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación la fiscalización de los recursos federales que se pongan a disposición de fiduciarios o mandatarios en operaciones de mandato, a fin de que se garantice la legalidad en su manejo, de ninguna forma significa que esté aceptando o acogiendo el uso y alcance que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP ha dado a figuras que denomina “mandatos públicos” o “análogas a mandatos”.

Es decir, la naturaleza jurídica y características específicas que la ley define para el mandato, en este caso, el Código Civil Federal, no pueden estar rebasadas por el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria u otras disposiciones administrativas emitidas por la SHCP, creando figuras que han denominado “mandatos públicos” u “análogas a mandatos”, susceptibles de recibir recursos federales como aportaciones de capital por parte de dependencias y entidades, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esto es, como si se tratase de fideicomisos con un patrimonio independiente, el Gobierno Federal les transfiere a esas figuras, tanto la titularidad de esos recursos, como las responsabilidades de agente ejecutor de gasto que tienen dichas dependencias y entidades en función a sus atribuciones conferidas, a efecto de que a través de ellas se ejerza, contabilice y rinda cuentas de la aplicación de recursos.

Como consecuencia de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la SHCP argumentó lo siguiente:

- Dar seguimiento a la aplicación de los recursos aportados a un fideicomiso, mandato o acto análogo, es responsabilidad exclusiva de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se realiza la aportación; ya que conforme al artículo 2, fracción LVII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se entenderá por unidad responsable: al área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al Ramo o entidad.

Además, en términos de los artículos 9 y 11 de la ley en cita, la unidad responsable de la operación de un fideicomiso que no constituye una entidad, es la responsable de informar lo relativo a los ingresos, incluyendo rendimientos financieros, los egresos, así como su destino y saldo; además de verificar que tales recursos se apliquen al fin para el que se haya constituido el fideicomiso de que se trate.

- Ante la falta de un dispositivo en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que armonizara las referencias realizadas en los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a las figuras de fideicomisos públicos que no constituyen entidades paraestatales, mandatos y actos análogos; el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria, que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y precisamente a fin de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia a las leyes federales, estableció en el Capítulo XVI "De los Fideicomisos y Mandatos", del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la normatividad mínima aplicable a dichos instrumentos auxiliares de los ejecutores de gasto, para asegurar la aplicación de los recursos públicos para los fines a los que fueron asignados.
- Este tipo de actos son un instrumento auxiliar de los ejecutores de gasto para la consecución de las metas y objetivos planteados en sus programas presupuestarios, cuya existencia y celebración se justifica en función de efficientar el ejercicio del gasto público, de una manera ágil, transparente y que garantice que los recursos públicos se apliquen al fin para el que fueron asignados, en términos de los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- En este contexto y en términos de lo preceptuado en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el diverso 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los ejecutores de gasto deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice bajo criterios de legalidad, eficiencia, eficacia, control, rendición de cuentas, entre otros, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

- El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece en sus artículos 213 a 221, 296 y 302, las obligaciones que le corresponden a la unidad responsable de la operación de un fideicomiso no considerado entidad paraestatal, mandato o acto análogo, entre otras, las relativas a realizar los trámites inherentes a su registro y la renovación de su clave, llevar el registro y seguimiento del ejercicio, destino y aplicación de los recursos públicos aportados, así como la transparencia y rendición de cuentas correspondiente.

La SHCP sólo da seguimiento de los recursos presupuestarios hasta que los mismos son aportados al fideicomiso, mandato o acto, lo que sustenta normativamente que es la unidad responsable de la operación del fideicomiso de que se trate, la que, en su caso, deberá soportar el ejercicio o aplicación de los recursos que fueron aportados a dichos instrumentos jurídicos y no otro sujeto, lo que se puede corroborar en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos, en el que de ninguna forma intervienen las instituciones fiduciarias o mandatarias en la rendición de los informes respectivos.

- La responsabilidad del manejo, administración y aplicación de los recursos públicos aportados a un fideicomiso no considerado entidad paraestatal, un mandato o un acto análogo, no se traslada al fiduciario o mandatario de que se trate, pues sigue siendo el ejecutor de gasto con cargo a cuyo presupuesto se haya realizado la aportación, el responsable de llevar el control del ejercicio de tales recursos y su aplicación al fin o destino para el que fueron asignados; así como de informar, rendir cuentas y atender la fiscalización respecto de tales actos.
- La rendición de cuentas de los resultados obtenidos con la aplicación de los recursos aportados a mandatos públicos y actos análogos, en términos de los artículos 217 y 218, fracción III, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, parte de la información que se debe rendir periódicamente respecto de tales actos jurídicos y para efectos de su renovación de clave de registro en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos.

Lo anterior, exige reportar las metas alcanzadas en el ejercicio anterior, así como las metas de resultado del cumplimiento de la misión y fines, en lo posible cuantificables, previstas para el ejercicio fiscal correspondiente que justifiquen la necesidad de continuar con el fideicomiso, mandato o análogo; es decir, también este tipo de actos están sujetos al cumplimiento de los objetivos o fines para los que se llevó a cabo su celebración.

- En los artículos 296 y 302 del propio Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establecen la obligación a cargo de la unidad responsable de la operación de este tipo de actos, de rendir cuentas a través del Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos respecto de la gestión financiera de los recursos públicos aportados a un fideicomiso no considerado entidad paraestatal, mandato o acto análogo.

La ASF considera que las argumentaciones y justificaciones presentadas por la entidad fiscalizada no aclaran o desvirtúan las observaciones hechas por la ASF a lo largo de este Resultado.

Véase acción(es): 09-0-01100-02-0432-01-001
09-9-06110-02-0432-08-001

3. Origen y operación de los recursos que la SHCP entregó al SAE. Con objeto de comprobar el origen, la operación y la transferencia de los recursos presupuestales erogados en la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", que se entregaron al SAE, como mandatario, para apoyar el proceso de liquidación y extinción del organismo descentralizado LFC, se verificó lo siguiente:

- El 11 de octubre de 2009, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación se extinguió a LFC, la cual conservaría su personalidad jurídica únicamente para efectos del proceso de liquidación, designándose como liquidador al SAE.
- El 28 de diciembre de 2009, el SAE solicitó a la Unidad de Banca de Desarrollo de la SHCP consultar a las instancias de dicha dependencia, sobre el mecanismo presupuestario que debería aplicarse para atender las obligaciones con cargo al presupuesto autorizado al SAE para 2009, a efecto de gestionar recursos por 2,900,000.0 miles de pesos y estar en condiciones de sufragar diversos pasivos y gastos asociados con el proceso de desincorporación de LFC.
- El 28 de diciembre de 2009, la Subsecretaría de Egresos de la SHCP solicitó a la UPCP que indicara el mecanismo presupuestario, a fin de atender las obligaciones con cargo en el presupuesto de 2009 por 2,900,000.0 miles de pesos.
- En esa misma fecha, la Dirección General Adjunta de Coordinación con Entidades del Sector Industrial, Comercio, Obras Públicas, Vivienda y Ahorro Popular de la Unidad de Banca de Desarrollo, solicitó a la Dirección General de Programación y Presupuesto "B", de la Subsecretaría de Egresos, ambas de la SHCP, que se gestionaran los recursos por 2,900,000.0 miles de pesos.
- El 31 de diciembre de 2009, mediante acuerdo de ministración, la Subsecretaría de Egresos de la SHCP instruyó a la TESOFE, otorgar de la hacienda pública federal a favor del SAE 2,900,000.0 miles de pesos, en el cual señaló que los recursos se mantendrían en la TESOFE a favor del SAE, para su aplicación conforme a las necesidades de pago, así como que la regularización del acuerdo de ministración se efectuaría con cargo en el presupuesto 2009 autorizado del Ramo 06, en un plazo de 120 días naturales.

Sobre el proceso de desincorporación y de la programación de los recursos estimados para tal fin, el SAE señaló que:

- No se firmó contrato de mandato entre LFC y el SAE, a fin de realizar el proceso de desincorporación, toda vez que las erogaciones relacionadas con dicho proceso las efectuaría el SAE en su calidad de liquidador.
- El criterio en el que se basó el SAE para determinar y solicitar los recursos por los 2,900,000.0 miles de pesos, se conformó a partir de reuniones de trabajo realizadas en la UCP de la SHCP a fin de determinar el importe de recursos necesarios para cubrir los pasivos y gastos asociados al proceso de liquidación, tomándose en cuenta los compromisos de pago con los proveedores de bienes y servicios, así como los gastos derivados de la logística de indemnizaciones de extrabajadores, el levantamiento de inventarios y las erogaciones propias de la administración del proceso de liquidación.

No obstante lo anterior, el SAE y la SHCP no proporcionaron los documentos justificatorios ni las estimaciones que hicieron para determinar y autorizar que fueran 2,900,000.0 miles de pesos, que la entidad fiscalizada dispuso que el día 31 de diciembre de 2009 se depositaran en la TESOFE a favor del SAE, para la atención de gastos y pasivos relativos al proceso de liquidación de LFC, los cuales, necesariamente tendrían que realizarse en 2010 .

Por otra parte, en el “Análítico de Egresos 2009” de la Cuenta Pública, se reportó que se asignaron a LFC recursos por 2,900,000.0 miles de pesos, mediante la Partida 7802, otorgados mediante acuerdo de ministración del 31 de diciembre de 2009 y regularizado con adecuación presupuestaria del 27 de enero de 2010, los cuales se transfirieron del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, Concepto 7400 “Provisiones para erogaciones especiales”, al Ramo 06 Hacienda y Crédito Público, a la partida 7802 y soportado con una CLC del 28 de enero de 2010.

Se verificó que en el formato “Análisis y Resumen del Capítulo 4000.- Subsidios y Transferencias, por Unidad Responsable, Grupo Funcional y Función” de la Cuenta Pública 2009, el presupuesto aprobado al SAE fue de 1,141,171.0 miles de pesos, en tanto el ejercido ascendió a 3,987,763.7 miles de pesos, incremento que se explica por la ampliación a su presupuesto por 2,900.000.0 miles de pesos, para cumplir, como mandatario, el decreto por el que se extinguió el organismo descentralizado LFC, de lo que resultó un ejercicio de recursos adicionales por 2,846,592.7 miles de pesos, superior en 249.4% al presupuesto autorizado, no obstante que los recursos provenientes del depósito que la SHCP realizó en la TESOFE a favor del SAE los recibió hasta el 22 de marzo de 2010 .

Como consecuencia de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la UCP de la SHCP señaló que al tratarse de las estimaciones inherentes a los recursos necesarios para afrontar gastos asociados al proceso de liquidación del organismo descentralizado LFC; la elaboración de las mismas corresponde en forma exclusiva al SAE, como liquidador; tal como se establece en las bases Segunda, Tercera y Cuarta de las Bases para el Proceso de desincorporación del LFC, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2009, por lo que se solicita suprimir la mención que se hace de la SHCP.

Al respecto, la ASF considera que el conocimiento de las bases sobre las que se estimaron los 2,900,000.0 miles de pesos para el apoyo del proceso de extinción y liquidación de LFC, es una responsabilidad compartida entre el SAE, como solicitante de recursos, y la SHCP, como responsable de la autorización de los mismos, para lo cual debió de haber contado con los elementos soporte de la misma.

4. *Origen y operación del mandato de INMUJERES.* Con objeto de verificar el origen, la operación y la transferencia de recursos presupuestales al mandato “Coordinación y Vinculación para la Articulación y Cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad en Entidades Federativas y Municipios” (CVACPNIEFM), coordinado por el INMUJERES, se requirió a ese instituto que informara el proceso de autorización de esa figura.

Al respecto, el INMUJERES informó a la ASF que:

- El mandato se creó de acuerdo con el artículo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, en que se señaló lo siguiente:
 - El Gobierno Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación de la perspectiva de género y la aplicación de los programas de la Administración Pública Federal.
 - El INMUJERES deberá presentar trimestralmente, un reporte en el que detalle los objetivos específicos por programa, población objetivo y sus modificaciones, programación y ejercicio de las erogaciones, modalidades y criterios de evaluación.
 - La Federación, las entidades federativas, así como los municipios, promoverán programas y acciones para ejecutar el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en los términos de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Para cumplir con los compromisos asumidos ante el Congreso de la Unión, y debido a que el instituto estaba estructuralmente limitado para atender su universo de cobertura, se consideró, previa consulta a la SHCP, establecer un mecanismo que permitiera cumplir con dicha obligación.

Con objeto de conocer el proceso de autorización de creación del mandato, se verificó lo siguiente:

- El 1 de octubre de 2008, el INMUJERES instruyó a la Dirección Jurídica y Fiduciaria de BANJERCITO, realizara las gestiones para formalizar un contrato de mandato.
- El 3 de octubre de 2008, el INMUJERES solicitó a la SHCP la autorización presupuestaria a fin de celebrar un contrato de mandato con BANJERCITO. El día 13 de ese mismo mes y año, la SHCP comunicó al INMUJERES la factibilidad de

continuar con los trámites para realizar la formalización del contrato de mandato citado y señaló que la aportación inicial sería de 38,434.8 miles de pesos.

- El 13 de octubre de 2008, el INMUJERES y BANJERCITO suscribieron el contrato del mandato, como mandante y mandatario, respectivamente, el cual incluyó lo siguiente:
 - Su objeto sería recibir los recursos y mantenerlos en administración eficiente.
 - Realizaría la aplicación y transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios.
 - El mandatario tendría derecho a cobrar con cargo al mandato, entre otros el 8.0% sobre los rendimientos por los recursos del mandato, mientras los gastos, impuestos, derechos comisiones, honorarios y demás erogaciones que se originen se cubrirían con cargo a los recursos del mandato.
 - El INMUJERES sería responsable, al término de la vigencia del mandato o al determinarse su terminación, de realizar todos los actos por lo que se refiere a los activos y pasivos.

En el Estado del Ejercicio 2009, el INMUJERES informó que ejerció 302,699.2 miles de pesos de dos fondos, debido a que el instituto decidió fusionar el FTPG y el FAIMVG, para tener control en los recursos autorizados, como se muestra a continuación:

ESTADO DEL EJERCICIO 2009 (Miles de pesos)								
Concepto	Original autorizado	Reducciones	Ampliaciones	Modificado autorizado	Ejercido	Reintegro	Neto Ejercido	Economía
Mandato "CVACPNIEFM"								
• FTPG	120,000.0	55,611.1	112,300.0	176,688.9	232,300.0	56,073.7	176,226.3	462.6
• FODEIMM	62,700.0	27,848.4	7,699.2	42,550.8	70,399.2	27,848.4	42,550.8	-
• FAIMVG	112,300.0	112,300.0	_____	_____	_____	_____	_____	_____
Total	295,000.0	195,759.5	119,999.2	219,239.7	302,699.2	83,922.1	218,777.1	462.6

FUENTE: Estado del Ejercicio 2009 de INMUJERES.

Por otra parte, en el Estado del Ejercicio de la Cuenta Pública 2009 de la SHCP se reportaron 218,777.1 miles de pesos como ejercido neto en el Ramo 06 para el mandato, en tanto, en la Cuenta Pública de INMUJERES se presentó un ejercido por 211,077.9 miles de pesos, en el formato "Ejercicio Funcional Programático Económico Financiero del Gasto Programable Devengado".

Al respecto, el INMUJERES informó que los 7,699.2 miles de pesos se ampliaron al mandato, pero se reflejaron a nivel programático en el programa P010 original y no en el P010 de la ampliación, debido a que éste no podía modificarse, por reflejar únicamente los recursos de ampliación de la Cámara de Diputados.

5. *Creación y operación del "Mandato Vivienda" en BANJERCITO.* La SHCP autorizó que con cargo en la Hacienda Pública Federal se concediera al personal de tropa y marinería de las fuerzas armadas que se viera beneficiado con créditos hipotecarios para la adquisición de casas-habitación, un apoyo adicional a los subsidios otorgados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

Para ese efecto, el Consejo Directivo de BANJERCITO decretaría un pago de utilidades a favor del Fisco Federal por 250,000.0 miles de pesos, a efecto de generar un ingreso excedente que se registraría en la Ley de Ingresos de la Federación, bajo el rubro de Aprovechamientos, Recuperaciones de Capital.

En ese sentido, la SHCP autorizó y promovió las acciones siguientes:

- Una ampliación presupuestal líquida al Ramo 06 Hacienda y Crédito Público por 250,000.0 miles de pesos, soportada con el ingreso excedente arriba mencionado.
- Que BANJERCITO se constituyera como mandante y mandatario del "Mandato para el Otorgamiento de Apoyos Financieros Complementarios para la Adquisición de Vivienda del Personal de Tropa y Marinería de las Fuerzas Armadas", aportando el propio banco 200.0 miles de pesos para constituir lo que denominó el patrimonio inicial del mandato.
- La entrega a BANJERCITO de 250,000.0 miles de pesos, con cargo el Presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 06 Hacienda y Crédito Público, bajo la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos".

Con esa medida, BANJERCITO estimaba lograr la formalización del otorgamiento de más de 12,000 créditos hipotecarios.

El objeto del mandato fue administrar e invertir los recursos aportados por el Gobierno Federal hasta su entrega a BANJERCITO, para que éste los acreditara a favor del personal de tropa y marinería de las fuerzas armadas como apoyos financieros complementarios para la adquisición de vivienda, siempre y cuando contasen con un crédito hipotecario otorgado por el propio banco.

De conformidad con los "Lineamientos de Operación del Contrato de Mandato", emitidos por BANJERCITO la determinación del monto de los apoyos financieros complementarios otorgados con cargo en el mandato, fue a partir de lo que resultara de restar a 120.0 miles de pesos, el monto del subsidio asignado al acreditado conforme al Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda de la CONAVI.

Por otra parte, se verificó que en el contrato de mandato no se reconoce a la SHCP como la dependencia que aportó los recursos al mandato, sino que se estipula a BANJERCITO como la entidad aportante de los 250,000.0 miles de pesos.

Se revisaron los estados financieros, la balanza de comprobación, los estados de cuenta bancarios, y los formatos de la Cuenta Pública 2009 y se verificó que los recursos por 250,000.0 miles de pesos enterados mediante el rubro de aprovechamientos de recuperación de capital en los ingresos de la Federación, al ser transferidos a BANJERCITO se otorgaron a los beneficiarios finales como subsidios.

Por otra parte, se verificó que los 250,000.0 miles de pesos enterados a la TESOFE se reportaron en el Estado Analítico de Egresos del 2009 en el Ramo 06 y en la Cuenta Pública 2009, en el reporte de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se registró en “Gasto Otros de Corriente” la ampliación líquida por esa cantidad.

Se verificó que en el Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado en Gasto Corriente de la Cuenta Pública 2009 de BANJERCITO, se reflejó el entero a la TESOFE por 250,000.0 miles de pesos.

De acuerdo con los estados de cuenta bancarios del “Mandato Vivienda” de mayo a diciembre, al cierre del ejercicio se obtuvieron intereses por 868.9 miles de pesos, a una tasa promedio del 2.8%, con lo cual se constató que la tasa promedio de rendimiento Cetes a 28 días emitida por el Banco de México de mayo a diciembre de 2009 fue de 4.6%, lo que representó 183 puntos base inferior a los rendimientos obtenidos en BANJERCITO.

BENEFICIARIOS MANDATO VIVIENDA
(Miles de pesos)

Mes	Beneficiados	Importe otorgado	Promedio de recursos otorgados
Agosto	2,265	170,237.3	75.2
Septiembre	169	13,098.2	77.5
Octubre	152	11,309.8	74.4
Noviembre			
Diciembre	135	10,186.0	75.5
Total	2,721	204,831.3	75.3

FUENTE: Informes contables proporcionados por BANJERCITO.

Al cierre del ejercicio, el patrimonio del mandato presentó un saldo por 46,237.6 miles de pesos, como resultado del apoyo con subsidios a 2,721 beneficiarios por 204,831.3 miles de pesos para la adquisición de vivienda.

6. *Origen y operación del mandato Fideicomiso Cajas de Ahorro:* A fin de verificar la constitución del “Mandato Fideicomiso Cajas de Ahorro” (Mandato FICAH), se analizaron los antecedentes siguientes:

- El 13 de julio de 2000, se constituyó el Fideicomiso Cajas de Ahorro (Fideicomiso FICAH), con carácter privado destinado a devolver los depósitos realizados por diversos ahorradores en 25 sociedades cooperativas cajas populares de ahorro, el cual, al alcanzar sus fines, permitiría la liberación de responsabilidad para el fideicomitente.
- De 2000 a 2003 y de 2006 a 2008, la SHCP otorgó al Fideicomiso FICAH donativos monetarios destinados a sufragar sus gastos de operación.

En relación con el Mandato FICAH, se verificó lo siguiente:

- El 30 de noviembre de 2009, se suscribió el contrato de mandato con la Unidad de Banca Valores y Ahorro (UBVA) de la SHCP, como “mandante” y el SAE como “mandatario”, con el fin de administrar los recursos del Mandato FICAH y destinarlos para la devolución de los depósitos de los ahorradores beneficiados e intervenir en la extinción del mismo, asimismo, se destinaron recursos por 7,000.0 miles de pesos para gastos de administración y análisis de los activos y 64,000.0 miles de pesos para invertirlos junto con los rendimientos obtenidos en instrumentos de deuda gubernamentales.

La SHCP informó a la ASF que la situación jurídica de los bienes que integran el patrimonio del Fideicomiso FICAH, en su mayoría, se encuentran asegurados en las entidades federativas con motivo de los diversos procedimientos judiciales instaurados en contra del fideicomitente, lo que dificulta que el Mandato FICAH alcance su finalidad primordial en el corto plazo, la cual consiste en enajenar sus bienes y con el producto de su venta entregar el monto de los depósitos a sus ahorradores beneficiados.

Como resultado del cuestionamiento relativo al riesgo de que el mandato fuera sujeto a demandas, el SAE comunicó que la probabilidad es mínima, toda vez que éste es sólo un instrumento jurídico constituido por el Gobierno Federal como medio para implementar un esquema con el que se transferirían recursos al Fideicomiso FICAH, a fin de cumplir con sus fines y proceder a su extinción.

Por otra parte, se requirió al SAE la documentación que soportó el cálculo que derivó en las necesidades de recursos por 71,000.0 miles de pesos para ser aportados al Mandato FICAH; al respecto, la UBVA manifestó que se estimaron con base en la liquidación de los ahorradores con saldos superiores a 240.0 miles de pesos, incluyendo gastos de administración y operación del mandato, y quedaron pendientes los ahorradores de importe inferior al señalado.

Respecto de la operación y transferencia de los recursos presupuestales del Mandato FICAH erogados de la Partida 7802 “Aportaciones a mandatos públicos”, se analizó la documentación soporte de la presupuestación y autorización de recursos, y se verificó lo siguiente:

- El 9 de diciembre de 2009, la UBVA solicitó a la DGRF de la propia SHCP la autorización del titular de esa dependencia para que pudiera realizar la aportación de 71,000.0 miles de pesos, con cargo en la Partida 7802.
- El 11 diciembre de 2009, el titular de la SHCP autorizó la solicitud del Oficial Mayor de esa dependencia por 71,000.0 miles de pesos, con cargo a la Partida 7802.
- El 16 de diciembre de 2009, la Coordinación Administrativa de la SHCP envió a la DGRF el formato "Solicitud de Pago a Terceros", a favor del SAE por 71,000.0 miles de pesos; asimismo, fue proporcionada CLC de fecha de pago 21 de diciembre de 2009, por el monto señalado.
- El 24 de diciembre de 2009, el SAE recibió en su cuenta concentradora los 71,000.0 miles de pesos.

A fin de verificar que los recursos asignados al Mandato FICAH mediante la Partida 7802 se contabilizaron y se reportaron en la Cuenta Pública 2009, se analizaron los estados de cuenta bancarios del SAE, en su carácter de mandatario del Mandato FICAH y se constató lo siguiente:

- El 30 de diciembre de 2009, mediante el recibo de orden de ingreso se instruyó el traspaso de dichos recursos a la cuenta custodia, por lo que este movimiento se reflejó en la cuenta el 31 de diciembre de 2009, por 71,000.0 miles de pesos.
- El SAE precisó que los rendimientos del periodo del 24 al 31 de diciembre de 2009 ascendieron a 63.0 miles de pesos, los cuales se depositaron el 19 de febrero de 2010.

Acciones

Recomendaciones

09-0-01100-02-0432-01-001.- Para que la Cámara de Diputados, a través de las comisiones legislativas de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, revise la justificación de la existencia de figuras tales como fondos, fideicomisos públicos sin estructura orgánica, mandatos o análogos que administran recursos públicos y, mediante los actos legislativos correspondientes, promueva su desaparición, o bien, en los casos que se estimen necesarias, la regulación específica que las incorpore como partes integrantes de la Administración Pública Federal, especificando en qué casos debe utilizarse cada figura en lo particular, sus requisitos de constitución, características y alcances particulares de cada una de ellas. [Resultado 2]

Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

09-9-06110-02-0432-08-001.- Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión, y sin estar facultados para ello, autorizaron la

erogación de recursos por 3,439,777.1 miles de pesos del Ramo 06 Hacienda y Crédito Público del Presupuesto de Egresos de la Federación con cargo en la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", aun cuando se trató de la entrega de recursos a instituciones que fungieron como mandatarios, figuras jurídicas no previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las cuales carecen de patrimonio independiente y, por lo tanto, no son susceptibles de recibir aportaciones por parte del Gobierno Federal. [Resultado 2]

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 1 observación(es) que generó(aron):

1 Recomendación(es) y 1 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen: negativo

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos; y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la gestión financiera de las aportaciones a mandatos públicos, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: la SHCP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables de la gestión financiera de la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos", ya que erogó recursos por 3,439,777.1 miles de pesos a través de esa partida, aun cuando se trató de la entrega de recursos a instituciones que fungieron como mandatarios, sin estar previsto en la legislación en la materia, que dichas figuras cuenten con un patrimonio independiente y que puedan recibir aportaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el origen, la operación y la transferencia de los recursos presupuestales erogados de la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos".
2. Comprobar que los recursos de la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos" se destinaron para cumplir el propósito para los cuales fueron creados los mandatos.
3. Verificar la naturaleza de la figura jurídica de los mandatos que recibieron recursos de la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos".

4. Verificar que las erogaciones de los mandatos que recibieron recursos de la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos" contaron con sus autorizaciones.
5. Comprobar que los recursos asignados mediante la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos" se contabilizaron de acuerdo a la norma, asimismo, verificar que los recursos asignados, así como sus modificaciones, fueron reportados en la Cuenta Pública 2009.
6. Evaluar la eficiencia en la aplicación de recursos a mandatos mediante la Partida 7802 "Aportaciones a mandatos públicos".

Áreas Revisadas

La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), la Unidad de Banca, Valores y Ahorro (UBVA), la Dirección General de Recursos Financieros y la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, todas adscritas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Arts. 108, 109, Frac. III y 113.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 31.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos: Art. 8, Frac. I.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones que derivaron de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto; fracción IV, párrafo primero; y párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 32, 39, 49, fracciones I, II, III y IV; 55, 56 y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la(s) entidad(es) fiscalizada(s) para aclarar y/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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación y que les dio a conocer esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

[Véase anexo núm. 2009_0432_DGAFFA](#)