

## **Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

### **Ingresos por Bursatilización**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-4-00002-02-0253

253-DS

### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

### ***Objetivo***

Fiscalizar la gestión financiera de la bursatilización de la cartera crediticia, las emisiones, los recursos obtenidos y los mecanismos operativos inherentes al otorgamiento de créditos y su recuperación, así como comprobar que dichas operaciones se registraron en la contabilidad y reflejaron en la Cuenta Pública, conforme a la normativa.

### ***Alcance***

	<b>INGRESOS</b>	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	7,000,010.7	7,000,021.3
Muestra Auditada	7,000,010.7	215,548.2
Representatividad de la Muestra	100.0%	3.1%

El universo de ingresos por 7,000,010.7 miles de pesos corresponde a los recursos obtenidos por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), de la bursatilización<sup>1</sup> de sus derechos de crédito de 16,566 créditos hipotecarios, realizada en 2016 mediante un fideicomiso que emitió Certificados Bursátiles Fiduciarios (CBF's). Se revisó el 100.0% de los ingresos.

El universo de egresos por 7,000,021.3 miles de pesos corresponde a la suma de los gastos de la emisión por 38,098.4 miles de pesos (honorarios diversos por 5,353.9 miles de pesos, comisiones por 28,420.0 miles de pesos y otros gastos por 4,324.5 miles de pesos), más las erogaciones efectuadas para otorgar 10,150 créditos hipotecarios nuevos por 6,961,922.9

---

<sup>1</sup> La bursatilización, de acuerdo con la definición de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es la operación por medio de la cual determinados activos financieros son transferidos a un cesionario, con la finalidad de que este último emita títulos para ser colocados entre inversionistas por medio de bolsas de valores o mecanismos de negociación reconocidos, los cuales representan el derecho a recibir lo establecido en el prospecto de colocación.

miles de pesos<sup>2</sup>, con los recursos provenientes de la emisión los CBF's. De los egresos se revisaron 215,548.2 miles de pesos, el 3.1%, conformados por 38,098.4 miles de pesos de los gastos de la emisión de 2016 y 177,449.8 miles de pesos destinados a 263 créditos hipotecarios, seleccionados como muestra.

Además, se revisaron 281,068.4 miles de pesos, el 87.4% de la cobranza total, por 321,717.0 miles de pesos, de los acreditados de la cartera bursatilizada, y su traspaso al fideicomiso constituido para tal fin.

### **Antecedentes**

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 123, Apartado B, que el Estado aportará recursos a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para otorgarles créditos baratos y suficientes para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, construcción, reparaciones y mejoras, o para pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.
2. El 10 de noviembre de 1972 se creó el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de administrar los recursos de los trabajadores al servicio del Estado y establecer un sistema financiero que permita obtener créditos baratos a los trabajadores, mediante préstamos con garantía hipotecaria, en los casos que dicte su Comisión Ejecutiva.

El FOVISSSTE cuenta con administración propia y objetivos específicos, y algunas de sus transacciones se ven influidas por decisiones operativas y financieras que emanan del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por ser un órgano desconcentrado de ese instituto, de acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Reglamento Orgánico del FOVISSSTE.

Conforme al artículo 167 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el instituto administrará el Fondo de la Vivienda que se integre con las aportaciones que las dependencias y entidades realicen a favor de los trabajadores. Dichas aportaciones al Fondo de la Vivienda, junto con los intereses y rendimientos que generen, son patrimonio de los trabajadores, y no forman parte del patrimonio del ISSSTE, de conformidad con el artículo 228, fracciones II y III, de ese mismo ordenamiento.

Por lo tanto, el FOVISSSTE no cuenta con personalidad jurídica propia ni patrimonio propio y se encarga de administrar los recursos del patrimonio de los trabajadores.

3. El 27 de junio de 2006, se emitió la Ley de Vivienda, en la que se estableció que el Sistema Nacional de Vivienda, integrado, entre otros, por el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el FOVISSSTE, el Fideicomiso Fondo Nacional de

---

<sup>2</sup> Los recursos para el otorgamiento de créditos por 6,961,922.9 miles de pesos se obtuvieron de los ingresos netos de la emisión de los Certificados Bursátiles Fiduciarios por 6,961,912.3 miles de pesos y de otra fuente de ingresos por 10.6 miles de pesos.

Habitaciones Populares y la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., deberá emitir reglas de carácter general para canalizar recursos para la población de bajos recursos a tasas preferenciales (artículo 57).

4. El 31 de marzo de 2007, se modificó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y se estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) podrá autorizar que los recursos del FOVISSSTE se inviertan en valores diversos, o se bursatilice su cartera (artículo 189), así como que el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP y de la Secretaría de la Función Pública, ejerzan el control y evaluación de los recursos del fondo de la vivienda, mediante la vigilancia de que éstos se apliquen de acuerdo con dicho ordenamiento (artículo 190).
5. En 2008, la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE aprobó el Programa de Financiamiento de ese año, en el cual se dispuso que, con el propósito de allegar al FOVISSSTE recursos que le permitieran operar un nuevo sistema de financiamiento y alcanzar las metas comprometidas, se planteó la posibilidad de utilizar la bursatilización de la cartera como un modelo de financiamiento alternativo para incrementar su capacidad crediticia, sin que este esquema tuviera repercusión para el Estado, ya que los recursos que administra son constituidos por las aportaciones en favor de los trabajadores y son patrimonio de los mismos, por lo que no son recursos del Estado.

Debido a la demanda de financiamiento habitacional y con el fin de obtener recursos adicionales para incrementar el número de créditos por otorgar, a partir de 2009, el FOVISSSTE, mediante la cesión de derechos de crédito y por conducto de fideicomisos, realizó 26 emisiones de Certificados Bursátiles Fiduciarios (CBF's), en la Bolsa Mexicana de Valores por 129,966,105.4 miles de pesos, equivalentes a 439,422.7 miles de CBF's, garantizados con su cartera propia, como se muestra a continuación:

**EMISIONES BURSÁTILES, MEDIANTE CESIONES DE CARTERA DE CRÉDITO DEL FOVISSSTE, 2009-2016**  
(Miles de pesos)

Número de emisión	Fideicomiso	Fecha de Emisión	Cantidad de CBF'S	Monto Emitido	Tasa Cupón %	Fecha de Vencimiento
1	257680	26/06/2009	8,238,523	3,499,999.7	5.31	27/04/2039
2	260495	11/09/2009	9,359,899	3,999,999.6	5.39	27/01/2039
3	00681	13/11/2009	70,122,958	3,024,413.7	5.00	01/12/2042
4	261777	11/12/2009	11,551,952	5,004,664.9	5.40	27/06/2039
5	00681	10/02/2010	122,883,331	2,492,333.0	5.00	01/12/2042
6	262862	26/03/2010	10,150,862	4,500,432.4	5.25	27/09/2039
7	300250	09/07/2010	13,599,105	5,999,999.9	5.04	27/12/2039
8	301396	30/09/2010	10,127,850	4,500,002.3	5.00	27/03/2040
9	302473	10/12/2010	7,744,830	3,500,069.9	4.96	27/06/2040
10	303925	09/06/2011	7,910,660	3,608,454.7	4.70	27/12/2040
11	304042	12/08/2011	120,200	5,501,150.1	4.50	31/12/2024
12	304735	22/08/2011	8,553,280	3,918,211.4	4.25	27/11/2040
13	305642	15/12/2011	9,212,000	4,308,713.1	4.60	27/09/2041
14	306452	30/03/2012	8,540,250	4,064,853.3	4.65	27/12/2041
15	306649	22/06/2012	11,149,100	5,279,653.0	4.30	27/11/2041
16	307190	31/08/2012	10,149,100	4,857,328.8	3.85	27/06/2042
17	307300	31/10/2012	10,341,227	4,993,214.9	3.56	27/09/2042
18	308110	09/05/2013	13,841,831	6,877,640.4	2.58	27/03/2043
19	309737	24/10/2013	9,298,771	4,631,177.6	3.23	27/07/2043
20	309800	06/12/2013	10,833,790	5,458,585.6	3.74	27/11/2043
21	310042	21/03/2014	12,365,834	6,355,638.0	3.50	27/12/2043
22	310093	06/06/2014	10,551,956	5,409,831.7	2.97	27/03/2044
23	310158	11/12/2014	9,847,598	5,179,863.1	2.95	27/09/2044
24	2422	30/04/2015	19,259,506	10,237,118.9	3.21	27/01/2045
25	2542	28/08/2015	10,887,119	5,762,744.8	3.35	26/05/2045
26	2846	14/10/2016	<u>12,781,236</u>	<u>7,000,010.7</u>	3.77	30/11/2045
	Total		439,422,768	129,966,105.4		

FUENTE: Estados financieros dictaminados de 2009 a 2016 del FOVISSSTE.

En 2016, el FOVISSSTE obtuvo 7,000,010.7 miles de pesos, por la cesión de parte su cartera de crédito, con la cual un fideicomiso realizó y respaldó la emisión de 12,781,236 CBF's, sin considerar los gastos por la emisión.

6. Para efectuar la emisión de CBF's en el mercado de valores y realizar ofertas públicas entre el público inversionista, se constituye un fideicomiso entre el ISSSTE por medio del FOVISSSTE, con carácter de fideicomitente, y una institución de banca múltiple, como fiduciaria.

### Resultados

#### 1. Información financiera y presupuestaria del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)

##### A. Información financiera

El FOVISSSTE administra los recursos de los trabajadores al servicio del Estado para la operación del Fondo de la Vivienda; dichos recursos se integran por:

- Las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al Fondo de la Vivienda a favor de los trabajadores.
- Los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.
- Los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren los dos puntos anteriores.

Los recursos obtenidos por el FOVISSSTE se destinan, principalmente, a lo siguiente:

- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de las subcuentas individuales del Fondo de la Vivienda.
- Al pago de capital e intereses de las subcuentas del Fondo de la Vivienda.
- A cubrir gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de la Vivienda y demás erogaciones relacionadas con su objeto.

El FOVISSSTE, con objeto de incrementar la colocación de créditos, utiliza como fuente alterna para obtener liquidez el ceder derechos de crédito a los fideicomisos emisores de Certificados Bursátiles Fiduciarios (CBF's). Para 2016, de 41,079,000.0 miles de pesos destinados al otorgamiento de nuevos créditos hipotecarios, 7,000,010.7 miles de pesos, el 17.0%, provinieron de esquema de bursatilización.

El artículo 190 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado faculta a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para supervisar las operaciones y la contabilidad del Fondo de la Vivienda, contando para ello con las mismas facultades de dicha comisión respecto de las instituciones de banca de desarrollo, incluida la de establecer reglas prudenciales a las que deberá sujetarse el Fondo de la Vivienda.

De acuerdo con lo anterior, la CNBV emitió las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, que incluyen en los Anexos 33 y 38, la normativa y los conceptos que deberían integrar los estados financieros del FOVISSSTE.

En ese sentido, en el balance general de los estados financieros dictaminados del FOVISSSTE de 2016, se presentaron los rubros siguientes:

BALANCE GENERAL DEL FOVISSSTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016  
(Miles de pesos)

Activos	Importe	Pasivos	Importe
Disponibilidades	2,646,849.0	Aportaciones a favor de los trabajadores	2,429,112.0
Inversiones en valores	4,087,553.0	Aportaciones 5.0% SAR pendientes de cobro	682,804.0
Cartera de crédito vigente neta	163,000,184.0	Intereses provenientes del remanente de operación	4,162,894.0
Cartera de crédito vencida	14,037,078.0	Aportaciones a favor de los trabajadores 5.0% SAR	146,108,826.0
Estimación preventiva para riesgos crediticios	(56,969,277.0)	Acreedores diversos y otras cuentas por pagar	<u>10,485,034.0</u>
Otras cuentas por cobrar neto	38,589,056.0	Subtotal	163,868,670.0
Otros activos	<u>347,073.0</u>	Patrimonio contable	<u>1,869,846.0</u>
<b>Total</b>	<b>165,738,516.0</b>	<b>Total</b>	<b>165,738,516.0</b>
Cuentas de Orden			
Bienes en fideicomiso	150,978,424.0		
Garantías recibidas créditos hipotecarios	195,302,586.0		
Segregación de cartera	13,456,087.0		
Otras cuentas de orden	<u>10,395,334.0</u>		
<b>Total</b>	<b>370,132,431.0</b>		

FUENTE: Estados financieros dictaminados del FOVISSSTE de 2016.

Los saldos de las cuentas de activo fueron por los conceptos siguientes:

- Disponibilidades, por 2,646,849.0 miles de pesos. Este rubro se compone del efectivo, depósitos en Banco de México y depósitos en instituciones financieras en moneda

nacional, las cuales se registraron a su valor nominal y los intereses que generaron se reconocen en resultados conforme se devengan en el rubro de "Ingreso por intereses".

- Créditos de vivienda vigente neta, por 163,000,184.0 miles de pesos. Integrada por los créditos hipotecarios que están al corriente en sus pagos, tanto de principal como de intereses, cartera en prórroga, así como de aquéllos con pagos de principal o intereses con atraso menor a 90 días, y los que habiéndose clasificado como cartera vencida se reestructuren, y cuenten con evidencia de pago sostenido conforme a lo establecido en los Criterios de Contabilidad.
- Cartera de crédito vencida, por 14,037,078.0 miles de pesos. Integrada por los créditos hipotecarios que no han liquidado las amortizaciones en su totalidad en los términos pactados originalmente y presenten 90 o más días de vencidos. El traspaso a cartera vencida está sujeto al plazo excepcional de 120 o más días de incumplimiento.
- Estimación preventiva para riesgos crediticios, por un importe negativo de 56,969,277.0 miles de pesos. El monto total de reservas a constituir de cada crédito evaluado, será el resultado de sumar las reservas calculadas para la pérdida esperada por riesgo de crédito y extensión, así como las reservas para pérdidas no esperadas, las cuales se constituyen derivado de que el Fondo de la Vivienda, al ser un órgano desconcentrado, no cuenta con patrimonio propio.
- Otras cuentas por cobrar neto, por 38,589,056.0 miles de pesos. Se integraron de saldos por recuperar en trámite legal, deudores diversos, responsabilidades y el importe a favor de FOVISSSTE por recuperar de fideicomisos que están en proceso de extinción.

Los saldos de las cuentas de pasivo relevantes, fueron por los conceptos siguientes:

- Aportaciones a favor de los trabajadores, por 146,108,826.0 miles de pesos. Los pasivos por concepto de fondo de la vivienda, se integraron por aportaciones del 5.0% a favor de los trabajadores que las dependencias y entidades del Gobierno Federal enteraron al FOVISSSTE, por los intereses y los traspasos de recursos provenientes del resultado neto del ejercicio anterior (remanente de operación).
- Acreedores diversos y otras cuentas por pagar, por 10,485,034.0 miles de pesos. Incluyeron principalmente cobros en exceso de acreditados, acreedores por gestión de cobro, entre otros.
- Patrimonio contable, por 1,869,846.0 miles de pesos. Correspondió al resultado neto del ejercicio 2016.

Los saldos de las cuentas de orden relevantes, fueron por los conceptos siguientes:

- Bienes en fideicomiso, por 150,978,424.0 miles de pesos. Representó el valor de la cartera cedida a los fideicomisos con base en los estados financieros emitidos por el fiduciario.
- Garantías recibidas créditos hipotecarios, por 195,302,586.0 miles de pesos. Representó el saldo inicial, conforme a escrituras del total de los créditos hipotecarios reflejados en el balance general a excepción de los créditos en trámite de autoseguro.

- Segregación de cartera, por 13,456,087.0 miles de pesos. Representó el saldo insoluto de aquellos créditos que, una vez que fueron reservados en su totalidad, han sido castigados del balance general.

En 2016, el FOVISSSTE obtuvo como resultado neto de su operación 1,869,846.0 miles de pesos, como se muestra a continuación:

ESTADOS DE RESULTADOS DEL FOVISSSTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016  
(Miles de pesos)

Concepto	Importe
Ingresos por intereses	12,904,319.0
Gastos por intereses	<u>(4,162,894.0)</u>
Margen financiero	8,741,425.0
Estimación preventiva para riesgos crediticios	<u>(9,050,443.0)</u>
Margen financiero ajustado por riesgos crediticios	(309,018)
Comisiones y tarifas cobradas	1,071,264.0
Comisiones y tarifas pagadas	(279,867.0)
Otros ingresos (egresos) de la operación	2,414,489.0
Gastos de administración y promoción	<u>(1,027,022.0)</u>
Resultado neto (remanente de operación)	<u>1,869,846.0</u>

FUENTE: Estados financieros dictaminados del FOVISSSTE de 2016.

El resultado neto (remanente de operación) corresponde al patrimonio ganado reportado en el balance general del FOVISSSTE.

La Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE aprueba la publicación del remanente de operación estimado para el siguiente ejercicio, el cual sirve de base para determinar el gasto por intereses del año siguiente, dichos intereses corresponden al 50.0% del remanente de operación estimado, los cuales se abonan proporcionalmente durante el año a las subcuentas de vivienda, y se reconocen dentro del rubro "Gasto por intereses" en el estado de resultados, de conformidad con los artículos 174, fracción I, y 177 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y 30, fracción I, de sus estatutos.

El FOVISSSTE es un órgano desconcentrado del ISSSTE, que no cuenta con personalidad ni patrimonio propio, al que el Gobierno Federal no apoya con recursos presupuestarios, ni está facultado para contratar deuda, por lo que el esquema diseñado, mediante el uso de fideicomisos privados para captar recursos, previa cesión de la cartera por cobrar de créditos hipotecarios, es utilizado por el FOVISSSTE para financiar parte de su operación, sin que ese financiamiento se registre como deuda a su cargo o del Gobierno Federal. De 2009 a 2016, los recursos obtenidos de las bursatilizaciones de derechos de créditos hipotecarios fueron por 129,966,105.4 miles de pesos (en 2016 se obtuvieron 6,961,825.4 miles de pesos).

Como consecuencia de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el FOVISSSTE informó lo siguiente:

- No se debe considerar como deuda pública el financiamiento por bursatilización utilizado por el organismo, ya que estas operaciones se realizan con transferencia de propiedad, por lo que la legislación aplicable no contempla que se deba registrar ningún tipo de pasivo; al no ser una operación de contratación de deuda, ese Fondo de la Vivienda no puede registrarla como tal.
- Consultó a la SHCP, respecto a (i) la posibilidad de que el FOVISSSTE registre los ingresos por bursatilizaciones como deuda o, en su caso, (ii) que le indicara la manera en la que debería registrar dichas operaciones; en respuesta, la SHCP manifestó que de conformidad

con los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Deuda Pública, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de una serie de entidades enlistadas en dichos preceptos, entre las cuales no se encuentra el FOVISSSTE, ya que la emisión de certificados bursátiles fiduciarios la realiza un fideicomiso con cargo a su patrimonio.

Conforme a lo manifestado por el FOVISSSTE, la normativa es la que no prevé que ese mecanismo sea considerado como deuda pública, que a pesar de que es utilizado con el fin de captar recursos para cumplir con su objeto, implica el pago de un costo, con cargo al patrimonio de los trabajadores.

#### B. Recursos presupuestarios ejercidos

El FOVISSSTE opera su gasto corriente con los ingresos presupuestarios que se le asignan mediante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); en tanto, los recursos con los que cuenta para financiar los créditos hipotecarios provienen:

- De las aportaciones de los derechohabientes.
- Desde 2009, de los recursos provenientes de la cesión, aportación y transmisión irrevocable de la propiedad y titularidad de derechos de crédito a fideicomisos que realizaron emisiones de CBF's, las cuales son pagadas con la cobranza que el FOVISSSTE recupera de los créditos cedidos y de los intereses que generan los créditos hipotecarios otorgados y que son parte de la propia operación del órgano desconcentrado.

Para sus "Gastos de administración y promoción" se le autorizaron al FOVISSSTE ingresos presupuestarios por 1,027,021.7 miles de pesos, los cuales fueron ejercidos en los capítulos de gastos 1000 "Servicios Personales" por 414,356.6 miles de pesos, 2000 "Materiales y Suministro" por 21,842.7 miles de pesos y 3000 "Servicios Generales" por 590,822.4 miles de pesos. Dichos importes se reportaron en la Cuenta Pública 2016 del ISSSTE y en el Estado de Resultados del FOVISSSTE del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016.

#### C. Registros contables por la bursatilización de cartera de crédito

De acuerdo con las Normas de Información Financiera (NIF), C-14 "Transferencia y baja de activos financieros", en el apartado de definición de términos se establece el procedimiento para los casos en donde un transferente cede al receptor algunos o todos los beneficios económicos de uno o más de los activos financieros que posee. El término transferencia incluye en forma general cualquier venta, asignación, reducción de beneficios, distribución o intercambio.

Dado lo anterior, la cesión de los derechos de crédito a fideicomisos, constituye una operación totalmente independiente de la entidad que le cede las cuentas por cobrar.

De acuerdo con los artículos 292 y 293, y anexos 33 y 38, de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, documento expedido por la CNBV, los registros contables realizados por el FOVISSSTE por la cesión de derechos de crédito fueron los siguientes:

##### a) Por la cesión de los derechos de crédito

- La cartera cedida por el FOVISSSTE a un fideicomiso como garantía de la emisión, incluido el aforo, se registró como una disminución total en la cartera de créditos de los Activos del órgano desconcentrado, dentro de su balance general.



- Los ingresos netos que obtuvo el órgano desconcentrado, como contraprestación por la cesión de sus derechos de crédito para que el fideicomiso hiciera la emisión de los CBF's entre el gran público inversionista, se registraron como un incremento en sus Disponibilidades como parte de su "Activo", en su balance general.

Los recursos recibidos mediante el programa de emisiones, complementan aquellos provenientes de las aportaciones y de las amortizaciones de créditos que son utilizados en el otorgamiento de nuevos créditos hipotecarios, con la finalidad de provocar un efecto multiplicador que le permita otorgar un número mayor de créditos para vivienda a los trabajadores al servicio del Estado.

- Los derechos de cobro correspondientes a la constancia fiduciaria recibida por el FOVISSSTE, que acredita la titularidad de los derechos remanentes de un fideicomiso a su extinción, se registran en el Activo del balance general, dentro del rubro "Otras cuentas por cobrar neto".
- Los gastos de emisión derivados de la bursatilización de la cartera se reconocen en los resultados de ejercicio mediante el método de línea recta, de acuerdo al periodo de vida de la emisión de los CBF's, por lo cual se registraron en la cuenta "Otros activos" del balance general del FOVISSSTE.

b) Por la administración de la cartera cedida.

- La cobranza de los derechos de créditos cedidos, ya no representaron activos del FOVISSSTE, por lo tanto no formaron parte de su balance general, sino que se reconocieron en Cuentas de Orden, como administrador de esa cartera.
- En la Cuenta de Orden, "Bienes en Fideicomiso", el FOVISSSTE reportó 150,978,424.0 miles de pesos, de los cuales 7,873,296.0 miles de pesos correspondieron al saldo de los derechos de crédito cedidos de la emisión de 2016.
- Por la administración de la cartera, el FOVISSSTE cobró los honorarios correspondientes de acuerdo con el contrato de administración de cartera, los cuales registró como otros ingresos en su estado de resultados.

c) Por la extinción de fideicomisos

- Cuando los CBF's se amortizan en su totalidad, se revierte a favor del FOVISSSTE la propiedad de derechos de créditos vigentes, cantidad que se registra en el balance general como cartera propia, con cargo a la cuenta "Cartera de crédito vigente neta".
- Se cancela la constancia fiduciaria que se tenía registrada con un valor neto de estimación y deudores diversos, con un abono en la cuenta "Otras cuentas por cobrar neto".
- Se reconoce la entrada de efectivo, con abono a la cuenta "Disponibilidades".

Los CBF's emitidos por los fideicomisos representan para el tenedor, el derecho en primer lugar al cobro del principal e intereses adeudados por el fiduciario como emisor de los títulos, de acuerdo con los términos del fideicomiso, y se pagarán únicamente con los recursos existentes en el patrimonio del fideicomiso.

Por su parte, el fideicomiso que emitió los CBF's, de acuerdo con sus estados financieros dictaminados de 2016 publicados en la Bolsa Mexicana de Valores, realizó los registros contables siguientes:

- En la cuenta de Activo "Cartera de crédito a la vivienda" de su balance general, registró los derechos de crédito cedidos por el FOVISSSTE.
- En la cuenta de Pasivo "Certificados bursátiles" de su balance general, registró la deuda adquirida por el fideicomiso con los tenedores por la emisión de los CBF's.

#### D. Activos y pasivos del FOVISSSTE con el esquema de bursatilización

De acuerdo con las cifras presentadas por el FOVISSSTE en sus estados financieros dictaminados de 2007 a 2016, dicho órgano desconcentrado tuvo los saldos siguientes:

ANÁLISIS DE ACTIVOS Y PASIVOS DEL FOVISSSTE 2007-20016  
(Miles de pesos)

Año	Activo	Pasivo sin patrimonio contable	Indicador
2007	102,107,416.0	98,544,686.0	1.04
2008	108,358,228.0	102,915,364.0	1.05
2009	115,528,769.0	110,709,914.0	1.04
2010	122,748,338.0	118,704,863.0	1.03
2011	126,995,171.0	120,864,298.0	1.05
2012	135,478,995.0	132,612,251.0	1.02
2013	145,994,102.0	140,787,168.0	1.04
2014	157,241,930.0	152,168,729.0	1.03
2015	159,216,848.0	158,563,658.0	1.00
2016	165,738,515.2	163,868,669.7	1.01

Fuente: Estados financieros dictaminados de 2007 a 2016 del FOVISSSTE.

Del saldo del total del Activo entre el saldo total del Pasivo sin patrimonio contable, se obtuvo un indicador del FOVISSSTE de 2007 a 2016 que oscilaba entre 1.01 y 1.05, debido a que la diferencia entre ambos conceptos correspondió al patrimonio contable del FOVISSSTE ganado por los resultados positivos de su operación; el cual, al año siguiente, fue distribuido a los derechohabientes que no han hecho uso de sus aportaciones, de acuerdo con el artículo 228, fracción II, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que es una institución sin fines de lucro.

En 2016, el FOVISSSTE reportó un patrimonio contable por 1,869,845.5 miles de pesos, el cual correspondió al resultado de la operación de ese año.

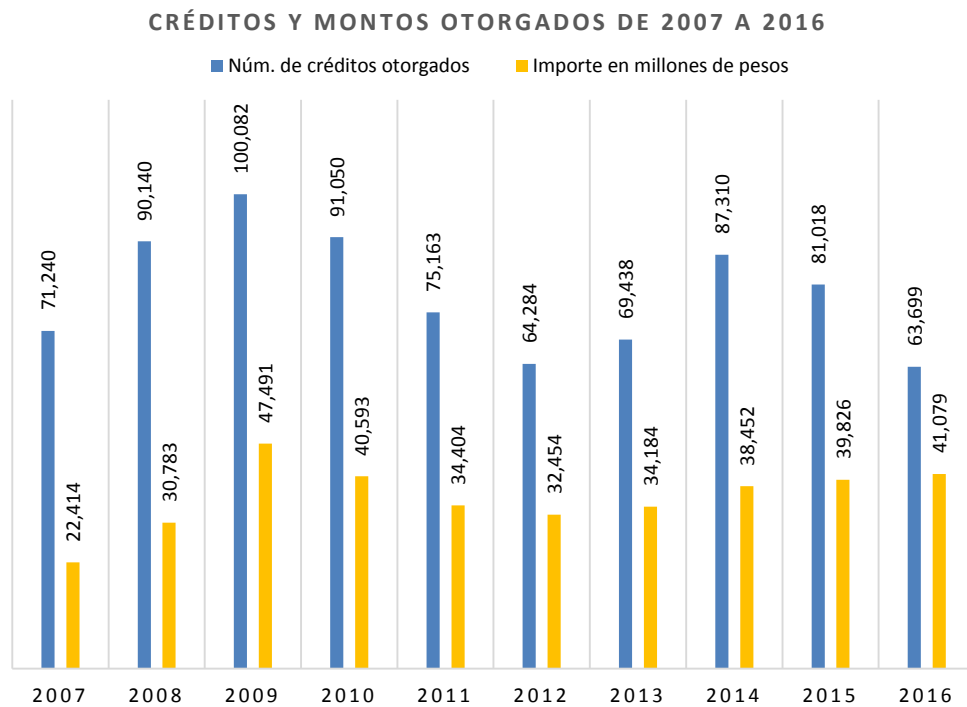
De acuerdo con lo anterior y si se considera que a partir de 2009 el FOVISSSTE comenzó a realizar sus operaciones de bursatilización de cartera, se aprecia que el mecanismo de financiamiento para obtener recursos, mediante la emisión de los CBF's, permitió al FOVISSSTE otorgar una mayor cantidad de créditos con los recursos que administra del patrimonio de los trabajadores.

En caso de incobrabilidad no existe obligación contingente para el FOVISSSTE, ya que de acuerdo con el numeral I.3 Factores de Riesgo, apartado Procedimiento de Concurso Mercantil, del Suplemento Informativo Definitivo "TFOVICB 16U", el cual es del conocimiento de los tenedores de los certificados, se estableció que "las personas participantes de la emisión, incluyendo al fideicomitente, al fiduciario emisor, a los intermediarios colocadores, al agente estructurador, al administrador maestro y al representante común no tienen responsabilidad alguna de pago de las cantidades adeudadas bajo los certificados bursátiles fiduciarios de la emisión correspondientes, con excepción en el caso del fiduciario, de los

pagos que deba hacer con cargo en el patrimonio del fideicomiso. En caso de que el patrimonio del fideicomiso resulte insuficiente para pagar íntegramente las cantidades adeudadas bajo los certificados bursátiles fiduciarios los tenedores de los mismos no tendrán derecho de reclamar a dichos participantes de la emisión.”

Con base en lo anterior, el ISSSTE, por conducto del FOVISSSTE, como fideicomitente del fideicomiso que emitió los CBF's, no tiene responsabilidad alguna de pago de las cantidades adeudadas por la emisión de los certificados.

El monto de los créditos otorgados desde 2009 ha sido superior al importe de los créditos que se dieron durante 2007 y 2008, en los cuales el FOVISSSTE no había iniciado con las emisiones de los CBF's, como muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Informes anuales de actividades del FOVISSSTE de 2008 a 2016.

De 2009 a 2015, el FOVISSSTE, para otorgar nuevos créditos hipotecarios, obtuvo en promedio anual 46.8% de recursos con el esquema de bursatilización de su cartera de crédito, los restantes 53.2% anual provino de las aportaciones de los trabajadores y otras fuentes de recursos.

En el caso de 2016, la bursatilización de la cartera de crédito del FOVISSSTE representó sólo el 17.0% de los créditos hipotecarios otorgados en ese año.

En 2009, el FOVISSSTE otorgó créditos hipotecarios por un monto promedio de 474.5 miles de pesos, en tanto, en 2016, con los recursos que obtuvo incluidos, entre otros los del

mecanismo de bursatilización, otorgó créditos hipotecarios por un importe promedio de 644.9 miles de pesos, superiores en 35.9% a los de 2009.

E. Operaciones del FOVISSSTE en Cuenta Pública

El FOVISSSTE informó que no reporta en la Cuenta Pública, los ingresos ni los gastos relacionados con las cesiones de los derechos de crédito para que un fideicomiso realice las emisiones de los CBF's, debido a que los derechos de crédito cedidos para ser bursatilizados no son patrimonio del FOVISSSTE, son recursos provenientes de las aportaciones que hacen las dependencias y entidades al Fondo de la Vivienda que conforman el patrimonio de los trabajadores, junto con los intereses y rendimientos que generen.

Respecto de las operaciones, registro contable y si los recursos obtenidos de la bursatilización de la cartera del crédito del FOVISSSTE constituyen obligaciones contingentes del Gobierno Federal, las entidades fiscalizadas informaron lo siguiente:

a) ISSSTE

- El FOVISSSTE envía al ISSSTE dos balanzas contables para el control de sus operaciones: (i) de presupuesto afecto (presupuesto anual autorizado por la H. Cámara de Diputados, destinados a cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de la Vivienda, conforme al artículo 214, fracción XVI, inciso d, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), y (ii) no afecto (recursos del Fondo de la Vivienda a favor de los trabajadores que se integra con las aportaciones de las dependencias y entidades, los cuales se destinaron al otorgamiento de créditos hipotecarios).
- El ISSSTE reporta anualmente la información contable en la Cuenta Pública, misma que contiene las operaciones del FOVISSSTE de la forma siguiente:
  - Los recursos no afectos al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) son informados en Notas a los estados financieros del instituto, dentro del capítulo de cuentas de orden.
  - Los recursos afectos al PEF, el órgano desconcentrado reporta los estados financieros a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante el Sistema Integral de Información de Ingresos y Gastos públicos denominado SIIWeb.

Esta información se constató con la revisión de los estados financieros dictaminados del ISSSTE de 2016.

- Mediante oficio de febrero de 2006, la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP informó al ISSSTE las “Disposiciones en materia presupuestaria para la aplicación de la reforma a la Ley del ISSSTE”, en las cuales se estableció que las operaciones del FOVISSSTE se deberán efectuar de forma separada de las cuentas presupuestarias y contables del flujo de efectivo del ISSSTE.
- El instituto confirmó que los derechos de crédito cedidos para ser bursatilizados no son patrimonio del FOVISSSTE, ya que como se estableció en el artículo 174 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de enero de 2006 (sustituido por el artículo 228

del mismo ordenamiento, publicado en el DOF el 24 de marzo de 2016), las aportaciones que hagan las dependencias y entidades conforme a esa Ley, salvo las que se hagan al Fondo de la Vivienda, que junto con los intereses y rendimientos que generen, constituyen depósitos a favor de los trabajadores y son patrimonio de los mismos.

b) SHCP

- Mediante oficio de febrero de 2004, la Unidad de Crédito Público de la SHCP autorizó al FOVISSSTE a realizar las inversiones de sus reservas y disponibilidades financieras, y le especificó que no podrá invertir en ninguno de los instrumentos siguientes (i) títulos subordinados, (ii) títulos convertibles en acciones, (iii) títulos denominados en moneda extranjera y (iv) cualquier otro que no esté expresamente señalado en dicho comunicado.
- Mediante oficio de junio de 2006, emitido por la UPCP de la SHCP, se estableció que dentro del presupuesto del ISSSTE se deben considerar las asignaciones que serán destinadas al ejercicio, por parte del FOVISSSTE, del presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, sin considerar el gasto de inversión del FOVISSSTE, de conformidad con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Situación que se verificó con las erogaciones presupuestales del FOVISSSTE por 1,027,021.7 miles de pesos, en los capítulos de gastos 1000 “Servicios Personales”, 2000 “Materiales y Suministro” y 3000 “Servicios Generales”.

- De acuerdo con el artículo 190 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la CNBV está facultada para supervisar las operaciones y la contabilidad del Fondo de la Vivienda. Dicha ley entró en vigor el 1 de enero de 2008, en tanto la Ley General de Contabilidad Gubernamental entró en vigor el 1 de enero de 2009.
- Derivado de lo dispuesto en el artículo 174 del Decreto de reforma de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el FOVISSSTE constituye el patrimonio de los trabajadores, por lo que los registros de las operaciones de dicho Fondo se deben de efectuar de manera separada de las cuentas presupuestarias y contables del Flujo de Efectivo del ISSSTE.
- En relación con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la SHCP ejerce el control y evaluación de la inversión de los recursos del FOVISSSTE, mediante la participación que la misma tiene, por conducto de los servidores públicos que la representan en los órganos colegiados de ese órgano desconcentrado, como lo son el Comité de Inversiones y la Comisión Ejecutiva.

En 2016, el FOVISSSTE proporcionó tres actas de las sesiones ordinarias del Comité de Inversiones, con la participación de representantes de la SHCP.

c) FOVISSSTE

- La participación del ISSSTE en el proceso de bursatilización consiste, por parte de la Junta Directiva, en la revisión y aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del FOVISSSTE, el cual incluye por separado el importe del financiamiento mediante la bursatilización de cartera de crédito.

- Las operaciones de bursatilización de cartera que realiza el FOVISSSTE, mediante fideicomisos constituidos para tal fin, no forman parte de los recursos afectos al patrimonio del ISSSTE, dichas operaciones son registradas dentro de las Cuentas de Orden de los estados financieros de ese instituto y se encuentran afectas al Fondo de la Vivienda (patrimonio de los trabajadores al servicio del Estado) por lo que el FOVISSSTE las reporta dentro de su balance general, mismo que se elabora en los términos de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento emitidas por la CNBV.

Lo anterior se verificó con la revisión de los estados financieros dictaminados del ISSSTE de 2016, en los cuales las operaciones del FOVISSSTE se reportaron en Cuentas de Orden, asimismo, en los estados financieros dictaminados del FOVISSSTE de 2016, las operaciones de la bursatilización de cartera se reportaron en el balance general y las operaciones de cobranza en Cuentas de Orden.

d) CNBV

- Para que las operaciones de cesión de cartera de crédito sean calificadas como “transferencia de propiedad” o “bursatilizaciones con transferencia de propiedad”, la Comisión informó que deben cumplir con las condiciones señaladas en los párrafos del numeral 11 de los Criterios C-1 y C-2, que establecen que:
  - *Los activos financieros transferidos deben estar fuera del alcance del cedente y de sus acreedores, incluso en caso de concurso mercantil o cualquier otra contingencia.*
  - *El cesionario o los tenedores de los valores emitidos por el vehículo de bursatilización deben tener el derecho sin restricción para negociar o intercambiar los activos transferidos.*
  - *El cedente no debe tener el control efectivo de los activos transferidos, a través de acuerdos en los que pueda o esté obligado a readquirir la propiedad o redimir los activos antes de su vencimiento como se contempla en el párrafo 12 del mencionado Criterio C-1.*
- Al realizarse la transferencia de propiedad de activos financieros como se indica en los párrafos 14 y 15 de los Criterios C-1 y C-2, respectivamente, el cedente debe reconocer la salida de los activos sobre los cuales haya transferido la propiedad al último valor en libros, así como los derechos u obligaciones de la operación a su valor razonable y la pérdida o ganancia resultante de la transferencia.

Se constató que la cesión de los derechos de crédito realizada por el FOVISSSTE, se efectuó conforme a los Criterios C-1 y C-2, al ceder, aportar y transmitir irrevocablemente la propiedad y titularidad de derechos de crédito a un fideicomiso que emitió CBF's.

- En virtud de que el FOVISSSTE no puede reconocer deudas (pasivos) en sus estados financieros, dada la naturaleza jurídica de ese organismo y las características particulares de su operación, dicho organismo deberá asegurarse que las transferencias de activos por bursatilización cumplan con las condiciones para la transferencia de propiedad señaladas en el párrafo 11 del mencionado Criterio C-1, a fin de reconocer la salida de la cartera cedida conforme a los criterios contables señalados.

Se constató que el FOVISSSTE registró las operaciones de bursatilización de cartera (cesión y recursos obtenidos) dentro del Activo de su balance general, en tanto, el fideicomiso registró en el Activo la cesión de la cartera y en el Pasivo la deuda de los recursos obtenidos por la emisión de los certificados.

Como consecuencia de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares:

- El FOVISSSTE señaló que la SHCP es la instancia que deberá emitir la normatividad bajo la cual el FOVISSSTE se obligue a reportar en la Cuenta Pública este tipo de operaciones.
- El ISSSTE informó que:

- o De las dos balanzas contables que el FOVISSSTE le envía para el control de sus operaciones, la correspondiente al "Presupuesto afecto" se integra en los Estados Financieros Institucionales, en los rubros de Activo, Pasivo, Ingresos y Gastos, mismos que se informan en la Cuenta Pública.

La balanza correspondiente al presupuesto "no afecto" se presenta en la Nota de Memoria (Cuentas de Orden), que forma parte de las notas a los Estados Financieros; ambas notas se informan dentro de la Cuenta Pública en los siguientes apartados:

- Información Contable - Notas a los Estados Financieros.
- Anexos - Dictamen de Auditor Externo.

- o Las balanzas contables enviadas por FOVISSSTE correspondientes al fondo afecto y no afecto se encuentran publicadas en la Cuenta de la Hacienda Pública.

La Unidad de Contabilidad Gubernamental perteneciente a la SHCP, emite la autorización del Catálogo de Cuentas de ISSSTE a partir del ejercicio 2009 (correspondencia entre la lista de cuentas, sus respectivos instructivos de manejo de cuentas y la guía contabilizadora). Dichas cuentas se encuentran registradas en las notas de los Estados Financieros del Instituto, conforme lo señala la normativa aplicable, por lo que el instituto ha revelado la información financiera del Fondo de la Vivienda en los estados financieros integrales del ISSSTE, los cuales fueron del conocimiento del auditor externo y existe un dictamen independiente para esa unidad administrativa desconcentrada. Asimismo, tanto la Comisión Ejecutiva como la Junta Directiva aprobaron los estados financieros del Fondo y en el caso de los estados financieros de Instituto, fueron examinados adicionalmente por la Comisión de Vigilancia y aprobados por la Junta Directiva.

No obstante lo manifestado por el ISSSTE y el FOVISSSTE, en la información reportada en Cuenta Pública, no se identifican las operaciones correspondientes a la cesión de derechos de crédito por las cuales, en su caso, un fideicomiso realiza emisiones de certificados bursátiles fiduciarios, a fin de que los trabajadores al servicio del Estado tengan conocimiento de las operaciones y resultados de la administración de su patrimonio.

El ISSSTE solicitó a la Comisión Nacional de Armonización Contable que le confirmara el registro que debe realizar de las operaciones financieras del FOVISSSTE en los Estados Financieros del ISSSTE, o le instruyera los mecanismos de operación contable que tanto el FOVISSSTE como el ISSSTE deberán realizar en la contabilidad gubernamental. Al cierre de este informe, el instituto no había recibido respuesta.

En conclusión:

- El FOVISSSTE registró y presentó sus operaciones habituales de captación de recursos y otorgamiento de créditos hipotecarios, así como las de bursatilización de cartera en sus estados financieros dictaminados de 2016, de conformidad con los artículos 292 y 293, y anexos 33 y 38, de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, emitidas por la CNBV.
- El FOVISSSTE reportó en sus estados financieros dictaminados de 2016, Activos y Pasivos por 165,738,515.2 miles de pesos y se le asignaron para su operación ingresos presupuestarios por 1,027,021.7 miles de pesos, los cuales ejerció en los capítulos de gastos 1000 “Servicios Personales” por 414,356.6 miles de pesos, 2000 “Materiales y Suministro” por 21,842.7 miles de pesos y 3000 “Servicios Generales” por 590,822.4 miles de pesos.
- En 2016, el FOVISSSTE destinó 41,079,000.0 miles de pesos al otorgamiento de nuevos créditos hipotecarios, de los cuales 7,000,010.7 miles de pesos, el 17.0%, los obtuvo mediante el mecanismo de financiamiento de cesión de derechos de crédito y la emisión de los CBF’s.
- El esquema diseñado, mediante el uso de fideicomisos privados para captar recursos, previa cesión de la cartera por cobrar de créditos hipotecarios, es utilizado por el FOVISSSTE para financiar parte de su operación, sin que ese financiamiento se registre como deuda a su cargo o del Gobierno Federal. De 2009 a 2016, los recursos obtenidos de las bursatilizaciones de derechos de créditos hipotecarios fueron por 129,966,105.4 miles de pesos (en 2016 se obtuvieron 6,961,825.4 miles de pesos).

Las operaciones del FOVISSSTE sólo se reportaron en Cuentas de Orden en los estados financieros del ISSSTE, pero no se presentaron en la Cuenta Pública, por lo que los trabajadores no conocen el detalle de las operaciones que se realizan con su patrimonio, incluidas las correspondientes a las cesiones de los derechos de crédito para ser bursatilizados.

**16-1-19GYN-02-0253-01-001 Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, gestione ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se le permita reportar en un anexo de la Cuenta Pública, el detalle de las operaciones de Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, incluidas las correspondientes a la cesión de derechos de crédito por las cuales, en su caso, un fideicomiso realiza emisiones de certificados bursátiles fiduciarios, a fin de que los trabajadores al servicio del Estado tengan conocimiento de las operaciones y resultados de la administración de su patrimonio.

**16-1-19GYN-02-0253-01-002 Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de seguimiento a la consulta efectuada al Consejo Nacional de Armonización Contable sobre el mecanismo que debe efectuar para el registro contable de las operaciones de bursatilización que realiza el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con la cesión de la cartera hipotecaria, a fin de que se revele el costo



de financiamiento de las bursatilizaciones y la deuda correspondiente a este esquema de financiamiento; se transparenten esas operaciones y se facilite la toma de decisiones en la administración de los recursos del patrimonio de los trabajadores.

**2. Autorización de los derechos de crédito cedidos por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), para la emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios (CBF's) de 2016**

Se constató que mediante el “Acuerdo núm. 67.1351.2015 Relativo a la Aprobación del Programa de Financiamiento del FOVISSSTE 2016”, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de noviembre de 2015, de la sesión realizada el 8 de octubre de 2015 por la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se aprobó realizar la bursatilización de cartera para obtener 17,000,000.0 miles de pesos, una vez autorizada por la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, monto que se disminuyó a 14,000,000.0 miles de pesos, mediante el Acuerdo núm. 52.1354.2016, publicado en el DOF del 14 de julio de 2016, correspondiente a la sesión ordinaria realizada el 23 de junio de 2016 por la Junta Directiva del ISSSTE.

Para efectuar la bursatilización de cartera considerada en el Programa de Financiamiento del FOVISSSTE 2016, se previó la emisión de 14,000,000.0 miles de pesos en dos partes, y se realizaron las acciones siguientes:

1. El 11 de octubre de 2016, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) otorgó la inscripción preventiva en el Registro Nacional de Valores, conforme a la modalidad de programa de colocación de CBF's, así como la autorización de oferta pública de dichos instrumentos, la difusión del prospecto de colocación y del suplemento informativo al prospecto de colocación, y del documento con información para la inversión de los 12,781,236 CBF's, de la primera emisión a realizar por un fideicomiso, lo cual debió efectuarse dentro de los 30 días hábiles siguientes.
2. Ese mismo día se suscribió el Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Administración, Emisión y Pago Núm. 2846, entre el ISSSTE, mediante el FOVISSSTE, como fideicomitente, y una institución bancaria, como fiduciario. Los fideicomisarios fueron, en primer lugar, los tenedores de los certificados; en segundo lugar, la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.; y en tercer lugar, el ISSSTE, mediante el FOVISSSTE.
3. El 11 de octubre de 2016, para garantizar la primera emisión de 12,781,236 CBF's, por 7,000,010.7 miles de pesos, el ISSSTE, por conducto del FOVISSSTE, en su carácter de cedente, suscribió el Contrato de Cesión de Derechos de Crédito con el fiduciario, en su carácter de cesionario, mediante el cual el instituto cedió, aportó y transmitió irrevocablemente la titularidad e hizo entrega jurídica de los expedientes de crédito, relativos a 16,566 créditos hipotecarios al fideicomiso núm. 2846, equivalentes a 8,139,548.5 miles de pesos, que incluyeron 1,139,537.8 miles de pesos, el 14.0%, por concepto de aforo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cartera cedida en exceso en relación con el monto máximo de los recursos obtenidos de la bursatilización.

El FOVISSSTE informó que no existe normativa aplicable para seleccionar la cartera cedida; sin embargo, los criterios de elegibilidad se determinan en función de alcanzar la mejor calificación de riesgo, y con ellos se busca asegurar los requisitos estándar que requiere el mercado para la cartera, sin poner en riesgo la emisión y obtener la mayor calificación de las instituciones correspondientes. Para lograr lo anterior, el Administrador Maestro revisa una muestra de los expedientes que respaldarán los derechos de crédito, conforme al reporte de la hipotecaria correspondiente.

4. El 11 de octubre de 2016, la institución bancaria, fiduciaria del fideicomiso núm. 2846, suscribió el Contrato de Administración, Cobranza de Cartera y Depósito de Expediente de Crédito, con el ISSSTE, por conducto del FOVISSSTE, en su carácter de administrador, con la comparecencia de una empresa, como custodio. El fiduciario tendría que pagar honorarios al administrador (FOVISSSTE) por los servicios prestados de acuerdo con el contrato, por lo que de noviembre y diciembre de 2016 pagó 4,654.6 miles de pesos, con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido, de honorarios al FOVISSSTE.

Con este contrato, entre otras responsabilidades, el fiduciario facultó al FOVISSSTE a realizar las acciones para la administración y cobranza de los derechos de crédito cedidos, que incluyen:

- La administración de las aportaciones bimestrales del 5.0% sobre el salario básico diario integrado de los trabajadores a que hace referencia la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
  - La recuperación quincenal del 30.0% sobre el salario básico integrado, que realizan las dependencias y entidades de los trabajadores, que han recibido un crédito hipotecario.
  - Los depósitos que realicen los trabajadores a las cuentas del FOVISSSTE.
5. El 12 de octubre de 2016, el fiduciario del fideicomiso núm. 2846, ahora con carácter de emisor, suscribió el “Contrato de Colocación de Certificados Bursátiles Fiduciarios” con dos casas de bolsa, ambas como intermediarios colocadores, y con el ISSSTE, por conducto del FOVISSSTE, en su carácter de fideicomitente. El objeto de dicho contrato fue que los colocadores se obligaran con el emisor (fideicomiso núm. 2846) a realizar la venta de los CBF’s con inversionistas, mediante la oferta pública en la Bolsa Mexicana de Valores, y en cumplimiento de la Ley Mexicana de Valores, el día 14 de octubre de 2016.

En relación con la contratación de las dos casas de bolsa, el FOVISSSTE informó que logró obtener una reducción del 25.0% en la comisión total por colocación, respecto del promedio históricamente erogado por dicho concepto, además que los intermediarios financieros colocadores reunieron las características necesarias, considerando aspectos como, experiencia de los colocadores en anteriores emisiones, desempeño en el mercado bursátil, así como aceptar los nuevos términos propuestos, conforme a los artículos 31, fracciones VI y VIII, del Reglamento Orgánico del FOVISSSTE y, 9 y 13, de la Ley de Mercado de Valores.

No obstante, el FOVISSSTE no acreditó con la documentación correspondiente lo mencionado anteriormente.

6. En el marco de este contrato se difundió el “Prospecto Definitivo”, emitido por la institución bancaria, como fiduciario del fideicomiso, entre el público inversionista, con la

información de la emisión de CBF's, identificada con la clave TFOVICB 16U, por un monto de hasta 14,000,000.0 miles de pesos o su equivalente en Unidades de Inversión (UDIS).

7. Mediante el "Suplemento Informativo Definitivo", el fideicomiso concretó la emisión de 12,781,236 CBF's, el 14 de octubre de 2016, con un precio unitario de colocación de 100 UDIS con valor unitario de 5.476787 pesos, equivalentes a 7,000,010.7 miles de pesos, a una tasa de interés bruta anual de 3.8% sobre el valor nominal, pagaderos los días 27 de cada mes, con una vigencia máxima de 10,639 días (29 años con 54 días).

El pago del saldo insoluto de los CBF's será pagado en la fecha de vencimiento, esto es el 30 de noviembre de 2045; sin embargo, en cada fecha de pago mensual de los intereses, el fiduciario emisor podrá efectuar amortizaciones parciales del principal, con los recursos de la cobranza que realice el FOVISSSTE de la cartera de crédito cedida, sin que al efecto sea aplicable pena alguna, de conformidad con el Suplemento informativo definitivo, de la emisión de 2016.

De conformidad con lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación realizó dos escenarios para estimar los pagos de capital e intereses de los CBF's, como se muestra a continuación:

#### Escenario 1

ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA EMISIÓN DE CBF'S REALIZADA POR EL FOVISSSTE Y UDIBONOS DEL GOBIERNO FEDERAL, AMBOS INSTRUMENTOS EMITIDOS A 30 AÑOS  
(Miles de pesos)

Concepto	CBF's	UDIBONOS	CBF's vs UDIBONOS
Capital	7,000,010.7	7,000,010.7	7,000,010.7
Tasa de interés anual	3.8%	3.5%	0.3%
Importe pago de interés (30 años) (a)	7,798,990.0	7,157,693.7	641,296.3
Tasa de UDI anual (incremento)	3.2%	3.2%	0.0%
Pago a la redención UDIS ( 30 años) (b)	6,804,770.0	6,804,770.0	0.0
Pago de principal al vencimiento año 30 <sup>1/</sup>	7,000,010.7	7,000,010.7	0.0
Total a pagar	21,603,770.3	20,962,474.0	641,296.3
Tasa anual estimada	7.0%	6.7%	0.3%
Costo total de la emisión (a+b)	14,603,760.0	13,962,463.3	
Porcentaje incremento del costo de la emisión	108.6%	99.5%	

FUENTE: Estimación realizada por la ASF, con información proporcionada por el FOVISSSTE y de obtenida de la página de internet del Banco de México.

<sup>1/</sup> Para efectos del cuadro, se separó el pago del principal al vencimiento de los 30 años, por 7,000,010.7 miles de pesos, y el incremento en el valor del capital por el valor de las UDIS, por 6,804,770.0 miles de pesos, por lo que al vencimiento, se tendría que pagar un capital total de 13,804,780.7 miles de pesos.

Si el pago de capital de los CBF's se amortizara en su totalidad a los 30 años y sólo se pagaran los intereses, el esquema de bursatilización del FOVISSSTE tendría un costo de 14,603,760.0 miles de pesos, con una tasa anual de 7.0%, lo que representa un incremento del 108.6% de los recursos obtenidos por 7,000,010.7 miles de pesos.

En el caso de los Udibonos emitidos por el Gobierno Federal a ese mismo plazo, se tendría una tasa anual de 6.7%, por lo que su costo total sería de 13,962,463.3 miles de pesos,

menor en 641,296.3 miles de pesos, el 4.4% menor en comparación con el costo de los CBF's.

Por lo anterior, la tasa de interés que ofrecieron los CBF's se considera dentro del rango de las tasas de interés de los instrumentos similares emitidos por el Gobierno Federal.

#### Escenario 2

De acuerdo con los reportes de distribución de la cobranza realizada por el FOVISSSTE de octubre de 2016 a abril de 2017, se estimó que en promedio de la cartera cedida, en un mes, se pagaron intereses por 18,103.0 miles de pesos y amortizaciones de capital por 72,729.7 miles de pesos, importes que disminuyen mes a mes, por lo que se calculó, si los pagos fueran similares a ese mes, que en 9 años (julio de 2025) se terminará de amortizar el principal y los intereses de los certificados emitidos en octubre de 2016, como se muestra a continuación:

ESTIMACIÓN DE PAGO DE CAPITAL E INTERESES DE LOS CBF'S EMITIDOS MEDIANTE CARTERA CEDIDA DEL FOVISSSTE EN 2016  
(Miles de pesos)

Concepto	CBF's
Capital	7,000,010.7
Tasa estimada anual, tasa de interés nominal (3.8%) e incremento de la UDI (3.0%)	6.8%
Importe pago de intereses (9 años)	1,191,825.4
Total pagado por la emisión	8,191,836.1

FUENTE: Estimación realizada por la ASF, con información proporcionada por el FOVISSSTE y de obtenida de la página de internet del Banco de México.

De los recursos por 7,000,010.7 miles de pesos obtenidos por la bursatilización de cartera del FOVISSSTE en 2016, se calculó que con cargo en el patrimonio de los trabajadores se pagaran intereses por 1,191,825.4 miles de pesos, en un plazo de aproximado de 9 años, con una tasa anual estimada de 6.8%, que incluyó la tasa de interés nominal y el incremento del valor de las UDIS. El costo se estima aumentaría a 41,706,757.8 miles de pesos si se consideran las 26 bursatilizaciones por 129,966,105.4 miles de pesos que el FOVISSSTE realizó de 2009 a 2016.

Como los CBF's están emitidos en UDIS, el incremento de esta variable se refleja en el valor del saldo insoluto de los títulos, el cual disminuye conforme se realizan los pagos de capital.

De no efectuarse los pagos de capital de acuerdo con la cobranza de la cartera cedida, existe el riesgo de que este esquema de financiamiento registre mayores costos.

Como consecuencia de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el FOVISSSTE informó que:

- Debido a que los créditos hipotecarios están indizados a una Unidad de Medida referenciada a la inflación, si se realizara una emisión en pesos, dólares u otra denominación, el Fondo requeriría la contratación de un producto financiero derivado, para mitigar el riesgo, se requerirían mayores reservas por el descalce monetario que significaría tener los pasivos en una moneda y los activos en otra.

- Los intereses generados por la emisión bursátil son menores a los intereses pagados por los créditos fondeados con los recursos de la bursatilización, por lo que esta operación ha representado para el Fondo un margen financiero positivo en beneficio de los propios trabajadores al servicio del Estado.

De acuerdo con lo señalado por el FOVISSSTE, el riesgo relativo a tener un margen financiero negativo, porque las emisiones de CBF's realizadas por el fideicomiso se encuentran en UDIS, se mitiga al otorgar créditos en una unidad de medida referenciada a la inflación.

8. A los ingresos obtenidos por el fideicomiso por la emisión de los CBF's, por 7,000,010.7 miles de pesos, se descontaron 38,098.4 miles de pesos de los gastos de la emisión y colocación de CBF's, por lo que el fideicomiso pagó al FOVISSSTE como ingresos netos por la cesión de la cartera de crédito 6,961,912.3 miles de pesos, los cuales se depositaron ese mismo día en una cuenta bancaria a nombre de la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, como consta en el estado de cuenta respectivo.

9. Para garantizar en forma incondicional e irrevocable el pago y cumplimiento por la emisión de los CBF's, se realizaron las acciones siguientes:

- La Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF), como garante del Contrato de Fideicomiso Núm. 2846, suscribió con la misma institución bancaria, como fiduciario, un Contrato de Garantía de Pago Oportuno (GPO), mediante el cual, la primera se obligó a entregar las cantidades de dinero necesarias, hasta por el monto de equivalente al 23.2% del saldo insoluto de la emisión de los CBF's, para que el fiduciario pague en su oportunidad a los tenedores el capital y los intereses ordinarios correspondientes.

El costo de la contraprestación anual por el otorgamiento de la GPO, equivale a las cantidades que resulten de aplicar 0.27% anual sobre el saldo insoluto de los CBF's, pagaderos de manera mensual, y en forma proporcional al dicho saldo, en cada fecha de pago.

- El ISSSTE, mediante el FOVISSSTE, con carácter de fideicomitente, suscribió con la misma institución bancaria, como fiduciario, otro contrato de fideicomiso de repago, identificado con el núm. 2944, con el cual comprometió 4,068 derechos de créditos, a este último, por un monto total de 1,500,143.0 miles de pesos, para hacer frente a la GPO otorgada por la SHF, como garante de la emisión de los CBF's.

La institución bancaria, como fiduciario, con los recursos de los derechos de crédito cedidos por el FOVISSSTE, quedó obligado a reembolsar a la SHF, en su caso, las cantidades que este último le hubiera entregado a la propia institución bancaria, como fiduciario del fideicomiso 2846, con los intereses respectivos.

Respecto de la segunda parte de la emisión de CBF's estimada para 2016, la cual no se realizó, el FOVISSSTE informó que se debió a la incertidumbre del resultado de la elección presidencial de Estados Unidos de América, los mercados financieros nacionales incrementaron de forma importante su volatilidad, y un alza representativa en las tasas de interés, *lo que significó un incremento de 33.0% en la tasa de referencia, más incrementos similares en el diferencial*

*solicitado por el mercado, por lo que el FOVISSSTE, determinó cancelar la emisión para no incurrir en un incremento en el costo de financiamiento.*

De conformidad con lo presentado en los estados financieros dictaminados de 2016 del FOVISSSTE, se constató lo siguiente:

- La cartera cedida por el FOVISSSTE como garantía de la emisión por 8,139,548.5 miles de pesos, incluido el aforo, se registró como una disminución total en la cartera de créditos de los Activos del órgano desconcentrado, dentro de su balance general.
  - Los ingresos netos por 6,961,912.3 miles de pesos que obtuvo el órgano desconcentrado por la cesión de su cartera de crédito para que el fideicomiso hiciera la emisión de los CBF's, se registraron como un incremento en sus Disponibilidades como parte de su "Activo", en su balance general.
  - Los derechos de cobro por 1,139,537.8 miles de pesos correspondientes a la constancia fiduciaria recibida por el FOVISSSTE, que acredita la titularidad de los derechos remanentes del fideicomiso núm. 2846 a su extinción, se registraron en el Activo del balance general, dentro del rubro "Otras cuentas por cobrar neto".
  - Los gastos de emisión por 38,098.4 miles de pesos de la bursatilización de la cartera se registraron en la cuenta "Otros activos" del balance general del FOVISSSTE y se reconocieron en los resultados de ejercicio mediante el método de línea recta, de acuerdo al periodo de vida de la emisión de los CBF's.
- d) Por la administración de la cartera cedida.
- La cobranza de los derechos de créditos cedidos se reconoció en Cuentas de Orden, debido a que ya no representaron activos del FOVISSSTE, por lo tanto, no formaron parte de su balance general.
  - En la Cuenta de Orden, "Bienes en Fideicomiso", el FOVISSSTE incluyó los 8,139,548.5 miles de pesos de los derechos de crédito cedidos de la emisión de 2016.
  - Por la administración de la cartera, el FOVISSSTE cobró 4,654.6 miles de pesos, con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido, de los honorarios correspondientes de acuerdo con el contrato de administración de cartera, los cuales registró como otros ingresos en su estado de resultados.

Por lo anterior, los registros contables de los conceptos anteriores se realizaron en cumplimiento de los artículos 292 y 293, y los anexos 33 y 38, de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, emitidas por la CNBV.

En conclusión, el FOVISSSTE:

- Obtuvo en octubre de 2016 recursos netos por 6,961,912.3 miles de pesos del esquema de bursatilización de cartera realizado por medio de la emisión de CBF's por parte del fideicomiso núm. 2846, autorizado en el Programa de Financiamiento del FOVISSSTE 2016, por la Junta Directiva del ISSSTE, y formalizada mediante los instrumentos correspondientes (constitución del fideicomiso núm. 2846, cesión de la cartera hipotecaria, contratación de la GPO, contratación del intermediario colocador, emisión de

12,781,236 CBF's por 7,000,010.7 miles de pesos, y el pago de 38,098.4 miles de pesos de los gastos de la emisión).

Para el efecto cedió, aportó y transmitió irrevocablemente la titularidad de los derechos de crédito de 16,566 créditos hipotecarios, por 8,139,548.5 miles de pesos, que incluyeron un aforo del 14.0%.

- Realizó, mediante el fideicomiso núm. 2846, la emisión de 12,781,236 CBF's, el 14 de octubre de 2016, con un precio unitario de colocación de 100 UDIS con valor unitario de 5.476787 pesos, equivalentes a 7,000,010.7 miles de pesos, a una tasa de interés bruta anual de 3.8% sobre el valor nominal, con una vigencia máxima de 10,639 días (29 años con 54 días).

La Auditoría Superior de la Federación considera que la emisión de este esquema de bursatilización incrementa el costo de financiamiento, ya que de los recursos por 7,000,010.7 miles de pesos obtenidos por la bursatilización de cartera del FOVISSSTE en 2016, se estima que con cargo en el patrimonio de los trabajadores se pagarán intereses por 1,191,825.4 miles de pesos, en un plazo de aproximado de 9 años, con una tasa estimada anual de 6.8%, que incluyó la tasa de interés nominal de 3.8% y la estimación del incremento del valor de las UDIS de 3.0%. El costo se estima aumentaría a 41,706,757.8 miles de pesos si se consideran las 26 bursatilizaciones por 129,966,105.4 miles de pesos que el FOVISSSTE realizó de 2009 a 2016.

En caso de que se pagaran los CBF's en el plazo de 30 años y sin amortizar el capital, el FOVISSSTE pagaría un costo estimado de 14,603,760.0 miles de pesos, a una tasa anual estimada de 7.0%.

Por lo anterior, existe el riesgo de que este esquema de bursatilización, tenga un mayor costo de financiamiento en el supuesto de que no se realizaran amortizaciones de capital de los CBF's, con las consecuencias correspondientes a las finanzas del FOVISSSTE, y por ende al patrimonio de los trabajadores.

- Comprometió 4,068 derechos de créditos a otro fideicomiso (núm. 2944), por 1,500,143.0 miles de pesos, para hacer frente a la GPO otorgada por la SHF, como garante de la emisión de los CBF's, de conformidad con el Contrato de GPO.

Además, los registros contables de: (i) la cartera cedida como garantía de la emisión por 8,139,548.5 miles de pesos, incluido el aforo, (ii) los ingresos netos por 6,961,912.3 miles de pesos que obtuvo el órgano desconcentrado por la cesión de la cartera de crédito para la emisión de los CBF's, (iii) los derechos de cobro por 1,139,537.8 miles de pesos correspondientes a la constancia fiduciaria recibida por el FOVISSSTE, que acredita la titularidad de los derechos remanentes a la extinción del fideicomiso núm. 2846, y (iv) los gastos de emisión y colocación por 38,098.4 miles de pesos, se realizaron en cumplimiento de los artículos 292 y 293, y anexos 33 y 38, de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento, documento expedido por la CNBV.

**16-1-19GYN-02-0253-01-003 Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado realice las gestiones ante su Junta Directiva y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a efecto de que los recursos del patrimonio de los trabajadores no sean utilizados en esquemas de financiamiento como la bursatilización mediante la cesión de derechos de crédito de su cartera hipotecaria, mecanismo que en 2016 tuvo un costo de financiamiento con cargo en el patrimonio de los trabajadores, que se estimó en 1,191,825.4 miles de pesos, con una tasa del 6.8%, a un plazo de 9 años, y que si se consideran las 26 bursatilizaciones realizadas de 2009 a 2016, el costo estimado es de 41,706,757.8 miles de pesos, con el riesgo de que si no se amortiza el capital, aumentará el plazo para liquidar los certificados y el costo del esquema será mayor, lo anterior a fin de que no se ponga en riesgo el patrimonio de los trabajadores.

**16-4-00002-02-0253-01-001 Recomendación**

Para que el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado registre en sus Estados Financieros Dictaminados y presente en la Cuenta Pública de ejercicios subsecuentes, el costo de los financiamientos que obtuvo por medio de la bursatilización de cartera, con cargo en el patrimonio de los trabajadores; de la operación realizada en 2016, ese costo se estimó en 1,191,825.4 miles de pesos, y está relacionado con los derechos de 16,566 créditos hipotecarios cedidos para el efecto, que representa una tasa del 6.8%, a un plazo de 9 años, y que si se consideran las 26 bursatilizaciones realizadas de 2009 a 2016, el costo estimado es de 41,706,757.8 miles de pesos, con el riesgo de que si no se amortiza el capital, aumentará el plazo para liquidar los certificados garantizados con los derechos de crédito y el costo será mayor, a fin de que se hagan del conocimiento de los trabajadores las operaciones que se realizan con sus recursos y el impacto de las mismas en su patrimonio.

**3. Egresos por la emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios (CBF's) de 2016**

La emisión de los CBF's por la cual se obtuvieron recursos por 7,000,010.7 miles de pesos, ocasionaron gastos por 38,098.4 miles de pesos, por lo que los ingresos netos para el FOVISSSTE fueron de 6,961,912.3 miles de pesos. Los conceptos de gasto fueron los siguientes:



**GASTOS POR LA EMISIÓN DE LOS CBF'S DE 2016**  
(Miles de pesos)

Núm.	Concepto	Monto	IVA	Total
1	Derechos de inscripción en el Registro Nacional de Valores	3,150.0	N/A	3,150.0
2	Cuota de listado en la Bolsa Mexicana de Valores, S.A.B. de C.V.	629.8	100.8	730.6
3	Honorarios del fiduciario emisor	500.0	80.0	580.0
4	Honorarios del representante común	420.0	67.2	487.2
5	Honorarios del administrador maestro	695.6	111.2	806.8
6	Honorarios del asesor legal independiente	1,800.0	288.0	2,088.0
7	Honorarios de las agencias calificadoras	1,000.0	160.0	1,160.0
8	Comisión por estructuración (Consultoría XFN, S.C.)	3,500.0	560.0	4,060.0
9	Comisión por colocación	21,000.0	3,360.0	24,360.0
10	Plataforma de la construcción del libro	92.0	14.7	106.7
11	Extracción de expedientes	150.6	24.1	174.7
12	Abogado de calificadoras	140.0	22.4	162.4
13	Honorarios de notaría pública	<u>200.0</u>	<u>32.0</u>	<u>232.0</u>
	Total	33,278.0	4,820.4	38,098.4

FUENTE: Suplemento de Informativo Definitivo, pago de derechos y facturas de gastos de la emisión 2016 TFOVICB 16U.

El FOVISSSTE proporcionó el registro contable de los 38,098.4 miles de pesos, y de la evidencia documental de esos gastos no proporcionó la correspondiente a 174.7 miles de pesos del concepto "Extracción de expedientes".

Al respecto, el FOVISSSTE informó que los recursos no fueron erogados y se encontraban en la cuenta del fideicomiso porque el proveedor no había presentado la factura.

Como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el FOVISSSTE proporcionó la factura del pago efectuado por 149.5 miles de pesos de fecha 16 de mayo de 2017 e informó y acreditó que el pago fue menor a la previsión inicial, por lo que los restantes 25.2 miles de pesos fueron depositados al FOVISSSTE el mismo día.

En conclusión:

- El FOVISSSTE registró gastos por la emisión de los CBF's por 38,098.4 miles de pesos, por lo que los ingresos netos para el FOVISSSTE fueron de 6,961,912.3 miles de pesos.
- Por intervención de la ASF, el FOVISSSTE proporcionó la factura del pago efectuado por 149.5 miles de pesos el concepto extracción de expedientes de fecha 16 de mayo de 2017 e informó y acreditó que el pago fue menor a la previsión inicial, por lo que los restantes 25.2 miles de pesos fueron depositados al FOVISSSTE en ese mismo día.

**Cuantificación Monetaria de las Observaciones**  
(Miles de Pesos)

Concepto	Monto Total	Monto Observado	Monto por Aclarar	Determinado	Operado	Probable
0201 Carencia o desactualización de manuales, normativa interna o disposiciones legales.	25.2	0.0	0.0	25.2	25.2	0.0
Total:	25.2	0.0	0.0	25.2	25.2	0.0

#### **4. Operación del Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)**

De conformidad con el Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el FOVISSSTE en el desempeño de sus actividades es auxiliado, entre otros, por el Comité de Inversiones, órgano colegiado de carácter técnico y consultivo, que de acuerdo a sus Lineamientos de Operación, auxilia en el ámbito de su competencia a la Subdirección de Finanzas de ese órgano desconcentrado, al cual se le informa sobre la gestión financiera del FOVISSSTE y la propuesta de inversión para autorización.

Se comprobó que el Comité de Inversiones del FOVISSSTE realizó en 2016 tres sesiones ordinarias (en abril, junio y agosto), aun cuando el artículo 7 de los Lineamientos de Operación del Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 2010, establece que debe sesionar cuando menos una vez al mes.

Al respecto, el FOVISSSTE proporcionó cuatro documentos denominados “Actas de no verificativo”, de mayo, octubre, noviembre y diciembre, que hacen referencia a cancelaciones de las sesiones, en virtud de no existir asuntos por tratar, o bien que no se contó con quórum y nivel de representatividad para realizar la sesión, pero de las sesiones no efectuadas en enero, febrero, marzo, julio y septiembre, no acreditó las causas por las cuales no se realizaron. El no haber efectuado las sesiones con la periodicidad establecida impidió que los miembros del Comité conocieran el estado de las inversiones, por lo cual no se estuvo en condiciones de estudiar y evaluar las propuestas de la tesorería, respecto de las políticas, límites, mecanismos de inversión y financiamiento del FOVISSSTE.

Como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el FOVISSSTE informó que:

- En la Décima Segunda Sesión Ordinaria realizada el 26 de noviembre de 2015, se aprobó la propuesta para modificar el artículo 7, fracción I, de los Lineamientos del Comité de Inversiones, con fundamento en el artículo 11, de sus Lineamientos de Operación, para que en lugar de sesionarse de forma mensual se realizarán de manera trimestral.
- De manera electrónica se hizo llegar a todos los miembros del Comité de Inversiones, la información de las propuestas de estrategias de inversión, así como el estado de las inversiones, para su conocimiento y fueron aprobadas, sin existir comentarios ni observaciones.

Además, el FOVISSSTE proporcionó las gestiones realizadas ante la Secretaría Técnica de la Comisión Ejecutiva, para que revisara el Acuerdo para modificar la periodicidad de las sesiones ordinarias del Comité de Inversiones del FOVISSSTE. Dicha Comisión Ejecutiva determinó que debería ser remitido para su revisión al Comité de Mejora Regulatoria Interna (COMERI) y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), previo a ser aprobado por la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para después realizar su publicación en el DOF.

Como consecuencia de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el FOVISSSTE informó y acreditó que el 30 de agosto de 2017, se presentaron

los Lineamientos en Materia de Inversiones del FOVISSSTE y el Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Inversiones del FOVISSSTE a la Comisión Ejecutiva del Fondo. Asimismo, informó que serán enviados al Comité de Mejora Regulatoria Interna del ISSSTE para su análisis y visto bueno; en paralelo, serán presentados ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria para el mismo fin y, posteriormente, serán presentados ante la Junta Directiva del ISSSTE para su autorización y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En conclusión, el FOVISSSTE no proporcionó evidencia documental de las sesiones de su Comité de Inversiones de enero, febrero, marzo, julio y septiembre de 2016, por lo que no se le informó a ese Comité el estado de las inversiones, así como para que estudiara y evaluara las propuestas de la tesorería, respecto de las políticas, límites, mecanismos de inversión y financiamiento del FOVISSSTE, en contravención del artículo 7 de los Lineamientos de Operación del Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**16-4-00002-02-0253-01-002 Recomendación**

Para que el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado promueva la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la modificación de los Lineamientos del Comité de Inversiones, debido a que, en tanto no se encuentren publicados, están vigentes los Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2010, que establece la obligación de sesionar cuando menos una vez al mes.

**16-9-00002-02-0253-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión y como integrantes del Comité de Inversiones, no realizaron de forma ordinaria, cuando menos una vez al mes, las sesiones correspondientes, a fin de establecer las estrategias de inversión y conocer el estado de las inversiones por intermediación financiera, el estado de los fondos líquidos, entre otros asuntos, en incumplimiento del artículo 7, fracción I, de los Lineamientos de Operación del Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**5. Aplicación de los recursos obtenidos en 2016 por la bursatilización de los derechos de crédito del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)**

1. En 2016, el FOVISSSTE otorgó en total 63,699 créditos hipotecarios por 41,079,000.0 miles de pesos, el cual incluyó 6,961,912.3 miles de pesos, el 16.9%, de los recursos netos obtenidos del esquema de bursatilización mediante la cesión de derechos de crédito al fideicomiso núm. 2846 para que emitiera de Certificados Bursátiles Fiduciarios (CBF's).
2. Con los recursos netos, por 6,961,912.3 miles de pesos, obtenidos por el FOVISSSTE por la bursatilización, realizada el 14 de octubre de 2016, más 10.6 miles de pesos de otra fuente de recursos (disponibilidades), que totalizaron 6,961,922.9 miles de pesos, este órgano

desconcentrado otorgó 10,150 créditos hipotecarios nuevos, de octubre a diciembre de 2016, por un total de 6,961,922.9 miles de pesos.

3. El Programa de Financiamiento para el año 2016 incluyó los porcentajes de las tasas de interés a descontar por el FOVISSSTE a los derechohabientes, las cuales fluctuaron entre el 4.0 y 6.0%, y se asignaron de conformidad con el nivel del sueldo básico del trabajador, así como el rango de Salario Mínimo Mensual General Vigente en el Distrito Federal (SMMGVDF), actual Ciudad de México, en que se ubique el sueldo del derechohabiente, independientemente del concepto para el cual se hubiera solicitado el crédito.

Las tasas de los créditos hipotecarios se mantuvieron sin cambios desde el año 2000, entre 4.0 y 6.0% dependiendo del salario base de cotización del trabajador, que en promedio es de 5.5%, así como el plazo máximo para la amortización del crédito hipotecario tampoco se ha modificado, ya que se encuentra establecido en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y es de 30 años. Dicha información se encuentra en los Programas de Financiamiento anuales aprobados por la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE y la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Por otra parte, la emisión de CBF's de 2016, se contrató a una tasa nominal del 3.8% anual por el monto otorgado al FOVISSSTE.

4. Del análisis de la base de datos de los nuevos créditos hipotecarios otorgados por FOVISSSTE con los recursos obtenidos de la bursatilización de los derechos de crédito que cedió al fideicomiso núm. 2846, se determinó lo siguiente:

- De los 6,961,922.9 miles de pesos de los créditos hipotecarios otorgados, el 99.0%, equivalente a 6,889,550.6 miles de pesos, fueron destinados para adquisición de vivienda, y de éstos 5,277,764.7 miles de pesos, el 76.6%, se otorgaron con una tasa del 6.0%.
- Los créditos hipotecarios otorgados en 2016 por el FOVISSSTE, tuvieron una tasa de interés nominal promedio de 5.5% y se autorizaron en SMMGVDF, esto último de conformidad con el "ACUERDO 66.1351.2015 relativo a la aprobación del Programa de Crédito 2016 del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", en el que se establece que el esquema "Tradicional", seguirá orientado a los rangos de 3.0 hasta 6.0 SMMGVDF, donde se encuentra la mayoría de los trabajadores, el crédito "Con Subsidio" se dirigirá a trabajadores con sueldo básico de 1.0 hasta 5.0 SMMVGDF y los esquemas "Aliados Plus" y "Respaldados", preferentemente, a los de más de 6.0 SMMGVDF. Los saldos de dichos créditos se actualizarán año con año, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Lo anterior ocasiona que el saldo insoluto del crédito hipotecario del trabajador, aumente año con año conforme se incremente el SMMVGDF, lo cual provoca, para la mayoría de los trabajadores, y de acuerdo con su capacidad de pago, que es limitada, que de los pagos que año con año realizan de dichos créditos hipotecarios, la mayor

parte corresponda al pago de intereses y una mínima al pago de capital, por lo que los saldos insolutos se pagan en el largo plazo.

El 27 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, por lo que a partir de esa fecha se valorizará con base en la inflación y se dejaría de utilizar como medida el incremento de los SMMGVDF.

Al respecto, este órgano de fiscalización, comparó el incremento del valor de las Unidades de Inversión (UDIS) durante 2016 contra el aumento del salario mínimo en ese mismo año, como si la emisión de los CBF's y los créditos hipotecarios se hubieran otorgados a principio de año, para hacerlos asimilables, como se muestra a continuación:

TASAS DE INTERÉS DE LOS CBF'S Y DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS  
ESTIMADAS DE 2016

Concepto	CBF's (UDIS)	Créditos hipotecarios (Indexación)
Tasa de interés nominal y tasa promedio de los créditos hipotecarios otorgados	3.8%	5.5%
Incremento del valor de la UDI y de la indexación	3.3%	3.4%
Tasa total estimada en 2016	7.1%	8.9%

FUENTE: Estimación realizada por la ASF.

Por lo anterior, se estima que el FOVISSSTE obtuvo un beneficio de 1.8% más, sobre el cobro de intereses de los créditos hipotecarios, para poder hacer frente a sus obligaciones derivadas por la emisión de los CBF's. El beneficio se reflejó como patrimonio contable ganado del FOVISSSTE por los resultados positivos de su operación, el cual al año siguiente es distribuido a los derechohabientes que no han hecho uso de sus aportaciones, de acuerdo con el artículo 228, fracción II, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que es una institución sin fines de lucro.

Lo anterior demuestra que el FOVISSSTE paga una tasa menor por los recursos obtenidos de la bursatilización de sus derechos de crédito, en comparación con la tasa de interés que cobra y carga a los trabajadores de los créditos hipotecarios.

No obstante, al comparar las tasas promedio cobradas y cargadas de los créditos hipotecarios otorgados por el FOVISSSTE con las tasas que cobra la banca comercial de los créditos hipotecarios, se obtuvo lo siguiente:

COMPARATIVO DE TASA DE INTERÉS DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS DE LA BANCA COMERCIAL Y EL FOVISSSTE

Año	Banca comercial	FOVISSSTE	Diferencia
2009	14.77	9.03	5.74
2010	14.33	9.63	4.70
2011	14.25	8.95	5.30
2012	13.99	9.03	4.96
2013	13.68	8.75	4.92
2014	13.35	8.76	4.59
2015	12.77	9.01	3.76
2016	12.60	8.90	3.70

FUENTE: Promedio de tasas de Interés de Crédito a los Hogares de BANXICO y tasas promedio estimada de créditos hipotecarios otorgados por FOVISSSTE, de 2009 a 2016.

Por lo que en el periodo 2009 a 2015, la banca comercial cobraba tasas más altas para obtener un crédito hipotecario; sin embargo, para 2016 las tasas de la banca comercial estuvieron en un rango de 13.7% a 9.2%, por lo que la tasa más baja de la banca comercial fue similar a la tasa del FOVISSSTE por 8.9%, por lo que los trabajadores al servicio del Estado, para obtener un crédito deben considerar las ventajas y desventajas siguientes:

**COMPARATIVO DE VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS  
OTORGADOS POR EL FOVISSSTE Y LA BANCA COMERCIAL**

Entidad	Ventajas	Desventajas
FOVISSSTE	- El préstamo se ofrece en pesos y no en salarios mínimos, no tendrá incrementos en los pagos mensuales.	- Las instituciones de vivienda operan con prácticas que limitan la competencia en el sistema nacional financiero.
	- Dependiendo el sueldo base del trabajador sólo se descuenta el 30.0%.	- El saldo insoluto del crédito hipotecario se actualiza cada año conforme el aumento del salario mínimo.
	- La aportación bimestral del 5.0% del SAR coadyuva a pagar el crédito.	- Los trámites son más complicados comparadas con las condiciones que ofrecen los intermediarios financieros.
	- Aun cuando el trabajador no pague a cuenta de capital, con el periodo de duración a 30 años, el crédito hipotecario se encuentra en posibilidades de quedar liquidado.	- Cargan directamente los gastos de originación y apertura de la subcuenta de vivienda.
	- Se puede tener acceso a un crédito cofinanciado con la banca comercial para obtener un monto mayor.	- Descuentan automáticamente el cobro del crédito a los trabajadores.
	- Otorga créditos a los trabajadores que se encuentran pensionados.	- No se otorga al trabajador la oportunidad de que transfiera su subcuenta de vivienda al intermediario financiero de su preferencia.
BANCA COMERCIAL	- Facilidad en los trámites para obtener el crédito hipotecario.	- El grueso de la población no tiene poder adquisitivo para obtener un crédito hipotecario con la banca comercial y hacer frente a los demás gastos familiares.
	- Considera el ingreso total del trabajador, por lo tanto el crédito otorgado puede ser mayor.	- No otorga crédito hipotecario a trabajadores mayores de 65 años.
	- El tiempo de duración del crédito es menor, debido a que las aportaciones de pago son mayores.	- Si hay atraso en los pagos por parte del trabajador y/o los intereses moratorios son muy gravosos, existe el riesgo de perder la propiedad.
	- El crédito no se actualiza conforme al aumento al salario mínimo, no se tendrá incrementos en los pagos mensuales si se contrata a tasa fija.	- Algunos préstamos incluyen una multa por pago anticipado, evitando que el prestatario pague la cuenta antes de tiempo sin incurrir en un costo adicional.

FUENTE: Página internet del FOVISSSTE y reportes de internet de la banca comercial.

- Se otorgaron 45,650.9 miles de pesos en créditos para construcción, de los cuales 31,812.1 miles de pesos se pactaron con el derechohabiente a una tasa del 6.0%.
- Los 26,721.3 miles de pesos restantes se destinaron a créditos para ampliación de vivienda, mejoramiento de vivienda, redención de pasivo, y reparación de vivienda, de los que 22,104.2 miles de pesos se otorgaron a la tasa nominal del 6.0%.
- Se entregaron 15,136.6 miles de pesos a 49 derechohabientes para la adquisición de vivienda a una tasa del 0.0%.

El FOVISSSTE informó y sustentó que esos créditos se entregaron en el marco del esquema de financiamiento denominado "Respalda2", incluido en la Regla Novena, fracción V, de

las “Reglas para el Otorgamiento de Créditos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, el cual considera que el FOVISSSTE aporte el 100.0% de los recursos que el acreditado (derechohabiente) mantiene en su saldo de la subcuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro como complemento al crédito que el trabajador obtenga de una institución financiera para la adquisición de vivienda nueva o usada, o para que los aplique a la redención de pasivos contraídos por éste. Dicho saldo se aplica como primer y único pago, por lo que se registra con una tasa de interés del 0.0% en el sistema de originación del FOVISSSTE.

- Se constató que se distribuyeron 8,737.7 miles de pesos a 15 derechohabientes mediante dos transferencias.

El FOVISSSTE aclaró y sustentó lo siguiente:

- 12 créditos tienen la particularidad de tener un crédito puente (financiamiento que obtienen los desarrolladores, promotores y constructores de vivienda, normalmente de una institución bancaria, que tiene por objeto la construcción de uno o varios edificios multifamiliares, desarrollos y conjuntos habitacionales o fraccionamientos), por lo que el pago se generó en dos partes; la primera a favor de la institución que otorgó el crédito puente al vendedor y la segunda a favor del vendedor. El FOVISSSTE informó que de esta forma asegura la constitución de la hipoteca en primer lugar en su favor, con lo que se perfecciona la garantía del crédito otorgado.
- Tres créditos, uno para Construcción, otro para Ampliación y el último para Mejoramiento, se pagaron en ministraciones, de conformidad con el avance que el acreditado comprobó de la obra, en cumplimiento de la Regla Segunda, fracción XXV, la Sección Segunda de las “Reglas para el Otorgamiento de Créditos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.

Se seleccionaron 263 créditos otorgados con los recursos obtenidos de la emisión de los CBF's, por 177,449.8 miles de pesos y se comprobó que los recursos se entregaron a los beneficiarios (constructor, vendedor o derechohabiente), mediante transferencias bancarias, se reflejaron en la cartera crediticia del FOVISSSTE con cargo al acreditado o derechohabiente, y el registro contable estaba sustentado en Cuentas por Liquidar Certificadas, estados de cuenta bancarios y, comprobantes de las transferencias bancarias. Los créditos de la muestra fueron otorgados para los fines siguientes:

**MUESTRA DE LA APLICACIÓN DE CRÉDITOS OTORGADOS POR TIPO Y TASA DE INTERÉS DERIVADOS DE LOS RECURSOS DE LOS CBF's 2016**  
(Miles de pesos)

Tasa %	Adquisición		Ampliación Vivienda		Construcción		Mejoramiento Vivienda		Redención Pasivo		Reparación Vivienda		Total	
	Núm. Créd.	Monto	Núm. Créd.	Monto	Núm. Créd.	Monto	Núm. Créd.	Monto	Núm. Créd.	Monto	Núm. Créd.	Monto	Núm. Créd.	Monto
0.0	1	316.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	316.5
4.0	15	6,063.4	1	21.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	16	6,084.5
4.5	45	21,923.4	0	0.0	2	166.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	47	22,089.4
5.0	21	10,362.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	21	10,362.3
5.5	14	7,463.2	0	0.0	1	116.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0	15	7,580.1
6.0	155	128,818.2	0	0.0	5	726.1	1	173.0	1	1,236.0	1	63.7	163	131,017.0
Total	251	174,947.0	1	21.1	8	1,009.0	1	173.0	1	1,236.0	1	63.7	263	177,449.8

FUENTE: Base de datos proporcionada por el FOVISSSTE.

De los créditos de la muestra seleccionada, 174,947.0 miles de pesos fueron destinados a la adquisición de vivienda, lo que representó el 98.6% del total de la muestra revisada de 177,449.8 miles de pesos, los cuales que se otorgaron en un 72.6% a una tasa de 6.0%. El resto de los créditos se otorgaron a las tasas comprendidas en el Programa de Financiamiento para el año 2016, entre el 4.0 y 5.5%.

No obstante que el objeto de la emisión de los CBF's es la obtención de recursos para incrementar el número de créditos a otorgar, de conformidad con el Informe Anual de Actividades del Programa de Labores 2016 del FOVISSSTE, el órgano desconcentrado otorgó 63,699 créditos para adquisición de vivienda, con lo que alcanzó el 83.7% de la meta anual programada de 76,102 créditos. Al respecto, la entidad informó que la razón principal por la que no alcanzó la meta en la cantidad de créditos a otorgar, fue el incremento en el monto de los créditos, ya que el promedio por crédito fue de 644.9 miles de pesos, lo que significó un incremento del 20.2% en relación con el monto promedio original previsto por 536.4 miles de pesos.

En cuanto al monto, se destinaron 41,079,300.0 miles de pesos para créditos a la vivienda en el ejercicio, con lo que se alcanzó el 95.8% de la meta anual programada de 42,900,000.0 miles de pesos.

Previo a que el FOVISSSTE bursatilizara su cartera, en 2008 fue el año en que otorgó más créditos (90,140) por una suma de 30,783,000.0 miles de pesos; de 2009 a 2016, periodo en el que ha hecho uso de este esquema de financiamiento se ha observado, por una parte, una baja en promedio del 15.2% en la cantidad de créditos (76,417 en promedio), pero un alza en la suma de ellos (38,110,000.0 miles de pesos en promedio) del 23.8%.

Se constató que desde la bursatilización de la cartera, las tasas de interés a las que presta el FOVISSSTE y los plazos de los créditos no se han modificado.

En conclusión:

- Los recursos netos, por 6,961,912.3 miles de pesos, obtenidos por el FOVISSSTE por la bursatilización de sus derechos de crédito, más 10.6 miles de pesos de otra fuente de recursos (disponibilidades), se aplicaron para otorgar 10,150 créditos hipotecarios nuevos, por un total de 6,961,922.9 miles de pesos, para adquisición, ampliación, construcción, mejoramiento, reparación y redención de pasivos de vivienda, en el marco de los diversos esquemas de financiamiento. De esos nuevos créditos se seleccionaron 263, por 177,449.8 miles de pesos, y se comprobó que los recursos se entregaron a los beneficiarios



(constructor, vendedor o derechohabiente), se encontraban sustentados en la documentación correspondiente y se registraron en la contabilidad.

- Las tasas anuales estimadas que cobra el FOVISSSTE por los créditos hipotecarios otorgados con los recursos obtenidos de los CBF's es de aproximadamente 8.9% (5.5% que es el promedio nominal de las tasas a las que se otorgaron los créditos y 3.4% por la actualización de los créditos de los derechohabientes). Esto representó 1.8% por encima de la tasa de interés estimada de 7.1% (3.8% referente al interés fijo anual pactado en los CBF's y 3.3% que fue el porcentaje que aumento la UDI durante 2016) que el fideicomiso pagará por la deuda de CBF's, por lo que se puede concluir que existe un margen de ganancia favorable a favor del FOVISSSTE, como administrador del patrimonio de los trabajadores, que le permitirá seguir operando y generando utilidades mínimas a su favor, pero que sirven para seguir cumpliendo con los fines de ese órgano desconcentrado.

#### **6. Administración de la cartera cedida por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)**

De acuerdo con el Contrato de Administración, Cobranza de Cartera y Depósito de Expediente de Crédito, se facultó al FOVISSSTE, como administrador, a realizar las acciones para la administración y cobranza de los derechos de los créditos cedidos, que incluyen: a) la administración de las aportaciones bimestrales del 5.0% sobre el salario básico diario integrado de los trabajadores, a que hace referencia la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; b) la recuperación quincenal del 30.0% sobre el salario básico integrado, que realizan las dependencias y entidades de los trabajadores al servicio del Estado, que han recibido un crédito hipotecario, y c) la recepción de los depósitos que realicen los trabajadores a las cuentas del FOVISSSTE.

En los Lineamientos del Modelo Integral de Cobranza se establece ejecutar la cobranza extrajudicial y los procesos y productos de solución, a fin de promover la recuperación y disminuir los riesgos de incobrabilidad, así como que en el caso de la liquidación anticipada por parte del acreditado, los recursos se aplicarán, de inicio, a los intereses devengados no pagados, después a las actualizaciones del principal por la revaluación del salario mínimo y, finalmente, el descuento recaerá sobre el principal del crédito (el monto inicial del crédito en pesos), más los gastos del seguro no pagado y otras erogaciones netas que hayan incrementado la obligación principal del acreditado.

Se comprobó que el FOVISSSTE, en su carácter de administrador, realizó dos depósitos por un total de 281,068.4 miles de pesos en la cuenta bancaria del fiduciario del fideicomiso núm. 2846, provenientes de la cobranza de los créditos que conformaron la cartera cedida para la emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios (CBF's) efectuada en octubre 2016, los cuales se realizaron como sigue:

DEPÓSITOS DEL FOVISSSTE AL FIDEICOMISO NÚM. 2846  
POR LA EMISIÓN DE CBF's  
(Miles de pesos)

Fecha	Cobranza del mes de cartera	5.0% SAR	Total
22/11/2016	195,260.9	13,954.0	209,214.9
20/12/2016	<u>67,649.4</u>	<u>4,204.1</u>	<u>71,853.5</u>
Total	262,910.3	18,158.1	281,068.4

FUENTE: Pólizas de egresos núm. 631 y 917, y su soporte documental proporcionadas por el FOVISSSTE.

Para los efectos de la recuperación que hacen las dependencias y entidades de los trabajadores al servicio del Estado, el artículo 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece que el entero de las cuotas, aportaciones y descuentos, será por quincenas vencidas y deberá realizarse en entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del instituto, mediante los sistemas o programas informáticos que se establezcan para el efecto, a más tardar, los días cinco de cada mes, para la segunda quincena del mes inmediato anterior, y veinte de cada mes, para la primera quincena del mes en curso.

De conformidad con lo anterior y con las fechas de cesión de cartera para realizar la emisión de los CBF's (11 de octubre de 2016) y de la propia emisión (14 de octubre de 2016), el FOVISSSTE debió entregar al fideicomiso, por concepto de cobranza de la cartera en administración, lo correspondiente a las recuperaciones siguientes:

- En el primer depósito (22 de noviembre de 2016), los montos recaudados de la primera y segunda quincena de octubre, así como de la primera de noviembre.
- En el segundo depósito (20 de diciembre de 2016), la cobranza de la segunda quincena de noviembre y de la primera quincena de diciembre.

Se solicitó al FOVISSSTE la base de datos de la cobranza de los 16,566 créditos cedidos para la emisión de los CBF's de 2016, que amparó los 281,068.4 miles de pesos que depositó al fideicomiso núm. 2846, pero la base contiene la cobranza de todo el año y corresponde a más de los 16,566 créditos cedidos, por lo que la información proporcionada no sustenta que los recursos transferidos al fiduciario del fideicomiso núm. 2846 correspondieran a los pagos de los acreditados de los derechos de crédito cedidos de esta emisión, como se establece en el concepto "Fuente de Pago" de las Características del Programa del Prospecto Definitivo para la emisión de los CBF's, así como que correspondieran a las quincenas antes señaladas.

Como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, el 20 de junio de 2017 el FOVISSSTE proporcionó la base de datos con los elementos suficientes, con la que se constató que los recursos de la cobranza realizada por el FOVISSSTE y transferidos al fiduciario del fideicomiso núm. 2846, correspondieron con los pagos de los acreditados de los derechos de crédito cedidos de esta emisión.

Mediante los documentos denominados "Reporte de Distribuciones" de noviembre y diciembre de 2016, se verificó que el fiduciario efectuó los pagos siguientes:

PAGOS REALIZADOS EN 2016 POR EL FIDEICOMISO NÚM. 2846  
(Miles de pesos)

Concepto	Noviembre	Diciembre	Total
Gastos de mantenimiento			
Honorarios administración para el FOVISSSTE	2,333.2	2,321.4	4,654.6
Honorarios del administrador maestro	129.4	130.2	259.6
Contraprestación Garantía de Pago Oportuno	<u>2,349.5</u>	<u>1,486.7</u>	<u>3,836.2</u>
Subtotal	4,812.1	3,938.3	8,750.4
Pago de intereses	33,261.5	21,047.4	54,308.9
Pago de principal	171,141.6	47,047.4	218,189.0
Pago al tenedor de la constancia	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>
Total	209,215.2	72,033.1	281,248.3*

FUENTE: Reportes de distribución de noviembre y diciembre de la emisión TFOVICB 16U proporcionados por el FOVISSSTE.

\* La diferencia por 179.9 miles de pesos entre los 281,068.4 miles de pesos de la cobranza y los 281,248.3 miles de pesos de los gastos, corresponden a rendimientos de octubre y noviembre de 2016, generados mientras los recursos permanecieron en el fideicomiso.

Se comprobó que el importe de la cartera cedida por el FOVISSSTE al fideicomiso núm. 2846, para efectuar la emisión de CBF's con clave TFOVICB 16U, y cuya cobranza mantiene en administración el fondo, formó parte de los saldos de las "Cuentas de Orden" presentadas en el balance general del órgano desconcentrado al 31 de diciembre de 2016, en cumplimiento del artículo 292 y del anexo 38 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento.

En relación con los honorarios pagados al FOVISSSTE por 4,654.6 miles de pesos, con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido, se comprobó que éstos fueron depositados en una cuenta bancaria a nombre de la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, en los meses correspondientes, y formaron parte de los ingresos del órgano desconcentrado presentados en el Estado de Resultados del ejercicio.

En conclusión:

- El FOVISSSTE reportó como cobranza de noviembre y diciembre de 2016 un total de 281,068.4 miles de pesos de los 16,566 créditos cedidos para la emisión de los CBF's de 2016, la cual formó parte de los saldos de las "Cuentas de Orden" presentadas en el balance general del órgano desconcentrado de 2016, en cumplimiento del artículo 292 y del anexo 38 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento.
- Se comprobó que los honorarios cobrados por el FOVISSSTE por 4,654.6 miles de pesos, con el IVA incluido, por la administración de la cartera cedida, fueron depositados en una cuenta bancaria a nombre de la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, y formaron parte de los ingresos del órgano desconcentrado presentados en el Estado de Resultados del ejercicio.

### ***Recuperaciones Operadas***

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 25.2 miles de pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó (aron) 5 observación (es), de la(s) cual (es) 2 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 3 restante (s) generó (aron): 5 Recomendación (es) y 1 Promoción (es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Además, se generó (aron) 1 Sugerencia (s) a la Cámara de Diputados.

### **Dictamen**

El presente se emite el 18 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de la bursatilización de la cartera crediticia, las emisiones, los recursos obtenidos y los mecanismos operativos inherentes al otorgamiento de créditos y su recuperación, así como comprobar que dichas operaciones se registraron en la contabilidad y reflejaron en la Cuenta Pública, conforme a la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, la Auditoría Superior de la Federación se abstiene de emitir opinión sobre el esquema de financiamiento mediante la bursatilización de cartera crediticia utilizado por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual fue autorizado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y regulado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que no se cuenta con los elementos para conocer el costo o beneficio real que generara la transferencia de la propiedad de la cartera para su bursatilización.

Se advierte que el esquema de financiamiento, mediante la bursatilización de derechos de créditos hipotecarios, ocasiona que se comprometan recursos futuros, que si bien generan liquidez, también originan un costo financiero con el consecuente impacto en el patrimonio de los trabajadores, sin que los costos y los pasivos contraídos por el esquema de financiamiento se presenten en la Cuenta Pública.

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

Director de Área

Director General

C.P. Karina Claudia Ledesma Hernández

Lic. Rubén Medina Estrada

### **Apéndices**

#### **Procedimientos de Auditoría Aplicados**

1. Comprobar que los estados financieros y los registros contables de la cartera crediticia bursatilizada del FOVISSSTE, se realizaron de conformidad con la normativa.

2. Constatar que la emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios (CBF's) de 2016 se realizó de conformidad con la normativa, así como su registro en la contabilidad y reporte en la Cuenta Pública.
3. Comprobar que los recursos obtenidos por la emisión de los CBF's, durante el ejercicio 2016, se depositaron y registraron en tiempo y forma, de conformidad con la normativa.
4. Verificar que la aplicación de los recursos obtenidos por la bursatilización de la cartera crediticia se realizó de acuerdo con los mecanismos operativos inherentes al otorgamiento de créditos, y que dichas operaciones se autorizaron, registraron en la contabilidad y reportaron en la Cuenta Pública.
5. Constatar que la recuperación de los créditos se aplicó para cubrir los compromisos adquiridos por la bursatilización de cartera crediticia, y que las operaciones se registraron en la contabilidad y se reportaron en la Cuenta Pública.

#### *Áreas Revisadas*

Las subdirecciones de Finanzas, de Crédito, de Administración Integral de Riesgos, de Planeación e Información y de Administración del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Arts. 167, 174, Frac. II, y 190, Par. 1.

Lineamientos de Operación del Comité de Inversiones del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Art. 7, Frac. I.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

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

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, 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 entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración

definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

***Sugerencias a la Cámara de Diputados***

16-0-01100-02-0253-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; y Vivienda, revise y evalúe modificar los artículos 185, párrafo segundo y 189, párrafos primero y segundo, y demás artículos vinculados de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 189.

Las Aportaciones al Fondo de la Vivienda, así como los Descuentos para cubrir los créditos que otorgue el instituto, que reciban las entidades receptoras conforme a esta ley, deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al instituto por lo que respecta al Fondo de la Vivienda, en los términos y conforme a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dichos recursos deberán invertirse, en tanto se aplican a los créditos a favor de los Trabajadores a que se refiere esta Sección, en valores a cargo del Gobierno Federal, a través del Banco de México e Instrumentos de la Banca de Desarrollo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que los recursos del Fondo de la Vivienda se inviertan en valores diversos a los señalados, siempre que sean de alta calidad crediticia.

(Se elimina el enunciado relativo a la facultad de "o se bursatilice la cartera del Fondo de la Vivienda.")

(...)

Artículo 185. El saldo de los créditos otorgados a los Trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta Ley se mantendrá en los términos contratados sin incrementarse con algún índice de actualización.

(Se incluye el párrafo "mantendrá en los términos contratados sin incrementarse con algún índice de actualización." y se elimina el enunciado relativo a la facultad de "revisará cada vez que se modifiquen los Salarios Mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el Salario Mínimo.")

Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determine la Junta Directiva.

(Se elimina el enunciado relativo a topar la tasa de interés siguiente: "Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.")

(...)

Lo anterior con el fin de que:

a) Se elimine la facultad que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de autorizar la bursatilización de la cartera del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debido a lo siguiente:

- La emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios realizada en 2016 tuvo una tasa de interés nominal anual del 3.8% y los mismos están indexados en Unidades de Inversión, por lo que se estima que ocasionará un costo de financiamiento con cargo en el patrimonio de los trabajadores aproximado de 1,191,825.4 miles de pesos, que representa una tasa del 6.8%, a un plazo de 9 años, con el riesgo de que si no se amortiza capital, aumentaría el plazo para liquidar los certificados y el costo del esquema sería mayor.

- El FOVISSSTE es un órgano desconcentrado del ISSSTE que no cuenta con personalidad ni patrimonio propio, al que el Gobierno Federal no apoya con recursos presupuestarios, ni está facultado para contratar deuda.

- El esquema diseñado, mediante la utilización de fideicomisos privados para captar recursos, previa cesión de la cartera por cobrar de créditos hipotecarios, es utilizado por el FOVISSSTE para financiar parte de su operación, sin que ese financiamiento se registre como deuda a su cargo o del Gobierno Federal, que a 2016 ascendió a 129,966,105.4 miles de pesos si se consideran las 26 bursatilizaciones que el FOVISSSTE realizó de 2009 a 2016, la cual se estima tendrá un costo de 41,706,757.8 miles de pesos.

b) Se revise el esquema de créditos hipotecarios otorgados por el Fondo de la Vivienda que, en 2016, tuvieron una tasa promedio de 5.5% y están indexados al Salario Mínimo Mensual General Vigente del Distrito Federal, por lo que el saldo insoluto de los créditos se actualizan año con año, de acuerdo con el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; en 2016, la indexación se estimó de 3.4%, por lo que en promedio la tasa que se le cargó a los trabajadores por los créditos hipotecarios fue de 8.9%, la cual fue similar a los créditos hipotecarios de la banca comercial.

[Resultado 2]