

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Ingresos Provenientes de Cuotas y Aportaciones**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06100-02-0001

GB-053

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los ingresos obtenidos por cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, entre otros, de los trabajadores sujetos al régimen previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; verificar su inversión, entero a la Tesorería de la Federación y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	28,344,337.6
Muestra Auditada	28,344,337.6
Representatividad de la Muestra	100.0%

El universo ascendió a 28,344,337.6 miles de pesos, monto integrado de los ingresos de cinco enteros efectuados ante la Tesorería de la Federación por concepto de aprovechamientos provenientes de cuotas y aportaciones de trabajadores previstas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, operaciones que se reflejaron en la Cuenta Pública 2012.

Antecedentes

1. Durante la revisión de la Cuenta Pública 2011, en la auditoría núm. 62 denominada "Recaudación, Gestión y Aplicación de los Recursos Administrados como Aprovechamientos", se conoció que el ISSSTE había realizado un entero a la TESOFE por 49,375,374.6 miles de pesos, en el marco del convenio suscrito el 30 de noviembre de 2011, entre ese instituto, la SHCP y la empresa PROCESAR, S.A. de C.V., cuyo objeto fue establecer las bases para transferir al Gobierno Federal las cuotas y aportaciones de aproximadamente 1,591,740 trabajadores por concepto de los seguros de retiro, así como de cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores sujetos al artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de marzo de 2007. Dicho entero a la TESOFE comprendió la recaudación correspondiente al periodo de enero de 2008 a noviembre de 2011.

2. El artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, publicada en el DOF el 31 de marzo de 2007:

- Comprende a los trabajadores que se ajustaron al sistema de reparto; es decir, a aquellos que no escogieron el sistema de cuentas individuales, sino que el Gobierno Federal, en cumplimiento del artículo décimo segundo transitorio de la Ley del ISSSTE, asumió el compromiso de pagar su pensión y jubilación de acuerdo con la normativa de esa ley.
- Establece las condiciones que deberá reunir un trabajador al servicio del Estado en relación con el tiempo de servicio, edad y monto, para alcanzar su pensión o jubilación.

3. Sistemas de pensiones

El sistema de pensiones del ISSSTE surge en 1960 con la finalidad de proteger a aquellas personas que prestan sus servicios al Ejecutivo Federal (Secretarías y Departamentos de Estado), al Legislativo Federal (Cámaras de Diputados y de Senadores) y Judicial Federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito). También se encuentran protegidos los trabajadores de la Administración Pública Federal que, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integran el sector paraestatal (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos), siempre que sean incorporados por la ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Sexto, relativo al Trabajo y Previsión Social, artículo 123, apartado B), fracción XI, inciso a, se establece que la seguridad social cubrirá la jubilación, la invalidez y la vejez, entre otros aspectos.

La actual Ley del ISSSTE del 31 de marzo de 2007, tiene sus orígenes en la Ley de Pensiones y de Retiro publicada el 19 de agosto de 1925, cuyo objeto, en ese entonces, fue establecer un sistema en el que el trabajador y el Estado llegasen a formar un fondo que serviría para apoyar el otorgamiento de pensiones por vejez e inhabilitación física o intelectual, entre otros conceptos, disponiendo que el remanente se destinara a otro tipo de prestaciones. Esta ley estuvo vigente hasta el año 1947.

En diciembre de 1947, se publicó la Ley de Pensiones Civiles, cuyo fin fue regular las pensiones siguientes:

- Por vejez o por inhabilitación para los trabajadores.
- Para los familiares del trabajador que falleciera a causa del servicio.
- Para familiares por muerte del trabajador pensionado, en la que tanto éste, como la Federación y los entes públicos descentralizados, aportaran cada uno el 5.5% del importe al que ascendiera el sueldo base del trabajador.

En diciembre de 1959, entró en vigor la primera Ley del ISSSTE, a partir de la cual se creó este instituto, con lo que se regularon los seguros por: i) accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; ii) jubilación, iii) vejez y iv) invalidez. Se dispuso inicialmente que las cuotas se aportarían aplicando un porcentaje de 2.0% por seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y de 6.0% para el resto de prestaciones y seguros de trabajo para jubilaciones y riesgos laborales. Por su parte, el Estado aportaría

12.75%, dividido en 6.0% para enfermedades no profesionales y maternidad; 0.75% para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y 6.0% para el resto de prestaciones.

La segunda Ley del ISSSTE de 1983 estableció los seguros de:

- Retiro por edad y tiempo de servicios.
- Cesantía en edad avanzada, para el cual se mantenían las cuotas previstas en el régimen anterior y, adicionalmente, el Estado pagaría una más, equivalente a 5.0% del sueldo base de cada trabajador para constituir un fondo de Vivienda.

Este seguro brindaba la cobertura por separación voluntaria del trabajador o por quedar éste privado de trabajo remunerado después de los 60 años de edad, habiendo cotizado al instituto durante un periodo de 10 años, como mínimo.

4. SAR ISSSTE 92

En marzo de 1992, fue establecido el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en el que se estipuló una aportación del 2.0% adicional del salario base de cotización que deberían depositar los patrones en las cuentas individuales del SAR de cada trabajador, inicialmente en instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas, para posteriormente, depositarlos en las denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

Lo anterior constituyó una prestación complementaria del sistema de pensiones creado en 1992 y se extendió hasta marzo de 2007, año en que entró en vigor la Ley del ISSSTE, la cual, en su artículo vigésimo sexto, dispuso que:

“... Los recursos acumulados en las Cuentas Individuales abiertas bajo el sistema de ahorro para el retiro vigente a partir del primer bimestre de mil novecientos noventa y dos hasta la fecha de entrada en vigor de esta Ley, deberán ser transferidos al PENSIONISSSTE dentro del mes siguiente a que inicie operaciones, y se mantendrán invertidos en créditos a cargo del Gobierno Federal en el Banco de México.

A los Trabajadores que hayan elegido la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE, se les abrirá la Cuenta Individual a que se refiere esta Ley, en la que acumularán los recursos a que se refiere el párrafo anterior.”

5. Creación del PENSIONISSSTE (Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicios del Estado).

En la Ley del ISSSTE publicada el 31 de marzo de 2007, se autorizó la creación del PENSIONISSSTE como un órgano desconcentrado del ISSSTE, al que se le responsabilizó de administrar las cuotas y aportaciones de los trabajadores en cuentas individuales; con dicha ley fueron agrupados los 21 seguros existentes en cuatro grandes rubros: i) retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; ii) invalidez y vida; iii) riesgos del trabajo y iv) salud.

De esa forma, los trabajadores cotizantes y los pensionados comprendidos de 1998 a 2012 fueron los siguientes:

COTIZANTES, PENSIONADOS Y JUBILADOS, SALDO DEL SAR ISSSTE 92, APORTACIONES Y PAGO DE PENSIONES

(Miles de pesos)

Año	Número de cotizantes a todas las prestaciones y FOVISSSTE*	Número de pensionados	Número de trabajadores/pensionados	Saldos acumulados Fondo de Ahorro para el Retiro	Cuotas y aportaciones al ISSSTE**/	Pago de pensiones y jubilaciones	Diferencia Aportaciones menos Pago de pensiones y jubilaciones
1998	1,944,772	337,798	5.8	13,392,300.0	10,954,272.5	13,289,359.9	-2,335,087.4
1999	1,972,025	366,707	5.4	18,072,200.0	13,182,689.1	16,854,874.7	-3,672,185.6
2000	2,000,254	385,921	5.2	22,956,600.0	15,412,124.0	20,419,343.6	-5,007,219.6
2001	2,016,954	411,080	4.9	28,188,600.0	17,733,856.0	20,392,848.5	-2,658,992.5
2002	2,023,095	441,970	4.6	33,462,100.0	19,093,630.3	24,749,142.0	-5,655,511.7
2003	2,013,718	476,072	4.2	38,640,000.0	20,521,685.6	31,677,615.7	-11,155,930.1
2004	2,022,321	510,138	4.0	44,299,300.0	41,173,373.7	33,016,871.7	8,156,502.0
2005	2,041,494	547,318	3.7	49,674,400.0	45,221,379.1	40,964,572.8	4,256,806.3
2006	2,053,422	578,392	3.6	58,813,200.0	40,030,793.8	46,492,205.9	-6,461,412.1
2007	2,103,896	610,270	3.4	59,578,900.0	41,825,228.4	52,933,497.0	-11,108,268.6
2008	2,145,322	666,654	3.2	59,424,200.0	42,896,138.6	63,476,016.6	-20,579,878.0
2009	2,174,617	729,506	3.0	n/d	43,846,442.2	76,230,070.7	-32,383,628.5
2010	2,230,679	806,781	2.8	n/d	48,705,219.1	92,419,185.0	-43,713,965.9
2011	2,253,637	842,489	2.7	n/d	51,189,805.8	102,529,045.8	-51,339,240.0
2012	n/d	897,811	n/d	n/d	53,191,456.1	112,915,012.0	-59,723,555.9

FUENTE: Cuentas Públicas 1998-2012, Anuario Estadístico del ISSSTE, Informe Semestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR julio-diciembre 2008, Programa Institucional 2007-2012 ISSSTE, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados y VI Informe de Gobierno de 2012.

*/ A partir de 2010, se incluyen los pensionados bajo el esquema de cuentas individuales y los datos de 2012 son estimados.

**/ En las Cuentas Públicas de 1998 a 2002, se registraron cuotas, pero no se registraron las aportaciones y en 2003 solamente se registraron aportaciones de las dependencias y entidades.

n/d: No existen datos.

El sistema de pensiones basado en cuentas individuales incluye dos elementos de solidaridad con los trabajadores que menos tienen. En el primero, el Gobierno Federal protege a los trabajadores de menores ingresos, asegurando una pensión mínima garantizada (dos salarios mínimos). En el segundo, se incorpora una cuota social con monto fijo financiada por el Estado, que equivale aproximadamente al 5.5% de un salario mínimo, igual para todos los trabajadores.

También se estableció un incremento gradual de las contribuciones para los trabajadores y para el Gobierno Federal para llegar al equivalente de un 12.7%, del cual los trabajadores pagarían el 6.125%, y el resto estaría conformado por una cuota de 5.15% más la cuota social que equivale aproximadamente al 1.5% del salario promedio de los trabajadores que cotizan al ISSSTE.

Con este esquema, las aportaciones de los trabajadores activos dejan de financiar a los jubilados y pasan a sus cuentas individuales, mientras que el Gobierno Federal asume la responsabilidad de financiar y garantizar a cabalidad el pago de las pensiones de los jubilados actuales bajo los términos y condiciones actuales. Los trabajadores que

ingresan al sistema después de la Ley del ISSSTE de 2007 abren una cuenta individual en la que se depositan todas las cuotas y aportaciones para el retiro.

El esquema de pensiones a que se refiere el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, se le conoce como sistema de reparto, sistema solidario o de beneficio definido y está caracterizado por:

- Ser un contrato entre generaciones, bajo el cual los jóvenes financian las pensiones de los trabajadores en retiro. Así, las cuotas y aportaciones de los trabajadores activos “se reparten” entre los pensionados.
- Establece las características y el monto de la pensión que recibirá el trabajador.
- Las pensiones se financian con contribuciones destinadas a un fondo colectivo.
- Las cuotas y aportaciones que se realizan de un trabajador en particular no pueden distinguirse, ya que son entregadas a un fondo de administración colectiva. Por tanto, la devolución de cuotas y aportaciones a favor de un trabajador no pueden trasladarse a otro sistema de pensiones.

6. Operación de la Base de Datos Nacional SAR

Los artículos 57 y 58 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro dispusieron lo siguiente:

- La obligación del Gobierno Federal de contar con una Base de Datos Nacional SAR, conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, la cual deberá contener información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en la que cada uno de éstos se encuentra afiliado.
- La administración y operación de la Base de Datos Nacional SAR constituye un servicio público que deben prestar empresas operadoras con goce de la concesión del Gobierno Federal, por conducto de la SHCP.
- Para ese propósito, en octubre de 2011, la SHCP amplió a la empresa PROCESAR, S.A. de C.V., por un periodo adicional de 15 años, el título de concesión de la operación de la Base de Datos Nacional SAR que le había otorgado desde diciembre de 1996.

Resultados

1. Recaudación proveniente de Aprovechamientos por concepto de cuotas y aportaciones. Con objeto de comprobar que los ingresos de la Federación en 2012, provenientes de aprovechamientos de cuotas y aportaciones, se realizaron conforme a la normativa, así como verificar la naturaleza jurídica de las cuotas y aportaciones, se constató lo siguiente:

- I. En el artículo 2, fracción II, del Código Fiscal de la Federación vigente en 2012, las aportaciones de seguridad social se definen como:

“Contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad

social proporcionados por el mismo Estado”; asimismo, en su penúltimo párrafo, establece que *“Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.”*

II. Por su parte, en el artículo 6, fracciones II, V y VI, de la Ley del ISSSTE, las cuotas y aportaciones se definen como:

“II. Aportaciones, los enteros de recursos que cubran las Dependencias y Entidades en cumplimiento de las obligaciones que respecto de sus Trabajadores les impone esta Ley;...

V. Cuotas, los enteros a la seguridad social que los Trabajadores deben cubrir conforme a lo dispuesto en esta Ley”;

VI. Cuota Social, los enteros a la seguridad social que debe realizar el Gobierno Federal, con base en las disposiciones establecidas en esta Ley.”

Como parte de la revisión de los ingresos fiscales registrados en la Ley de Ingresos de la Federación, se conoció que durante 2012 el ISSSTE y la SHCP realizaron cinco enteros a la TESOFE por un total de 28,344,337.6 miles de pesos, que se mantenían en cuentas del instituto y del PENSIONISSSTE en el Banco de México, correspondientes a cuotas y aportaciones de trabajadores, derivadas de:

- Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) de los trabajadores sujetos al régimen previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE.
- Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) de los trabajadores que optaron por el sistema de Bono de Pensión del ISSSTE, del periodo comprendido de marzo a septiembre de 2008.
- Seguro de riesgos del trabajo e invalidez y vida (RTIV) de los trabajadores sujetos al régimen previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE.
- Ahorro para el retiro (SAR ISSSTE 92).

Los enteros efectuados como aprovechamientos fueron los siguientes:

ENTEROS EFECTUADOS POR EL ISSSTE Y LA SHCP A LA TESOFE EN 2012

(Miles de pesos)

Contribuyente	Fecha	Importe
ISSSTE	23/11/2012	11,078,743.9
ISSSTE	19/12/2012	2,120,995.9
ISSSTE	27/11/2012	6,500,000.0
SHCP	01/06/2012	6,553,595.3
SHCP	29/11/2012	<u>2,091,002.5</u>
	Total	28,344,337.6

FUENTE: Elaborado con información proporcionada por la SHCP.

El registro contable de los enteros se realizó con cargo en la cuenta “Bancos” por la recaudación de ingresos de ley recibidos directamente en la TESOFE, mientras que el abono

se efectuó a la cuenta “Remesas de Cuentadantes”, la cual, de acuerdo con la guía contabilizadora, es utilizada por el aviso del banco de las remesas de los auxiliares y cuentadantes de la TESOFE.

Los cinco enteros por concepto de aprovechamientos efectuados por el ISSSTE y la SHCP, no fueron estimados en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, por lo que durante ese año, la SHCP los destinó a cubrir las obligaciones del Gobierno Federal derivadas de la Ley del ISSSTE, mediante ampliaciones presupuestarias.

2. Enteros realizados por el ISSSTE a la TESOFE por 11,078,743.9 y 2,120,995.9 miles de pesos. Con objeto de verificar el marco jurídico que reguló el pago de cuotas y aportaciones por concepto de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) de los trabajadores sujetos al artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se analizó lo siguiente:

- El 30 noviembre de 2011, la SHCP, el ISSSTE y la empresa PROCESAR, S.A. de C.V., celebraron un convenio con objeto de establecer las bases para que ese instituto enterara a la TESOFE, por concepto de aprovechamientos, las cuotas y aportaciones del seguro de RCV sujeto al régimen previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE.

El marco jurídico de este entero se encuentra comprendido en los artículos décimo primero y décimo segundo transitorios de la Ley del ISSSTE, que estipulan:

“DÉCIMO PRIMERO. Las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los Trabajadores que opten por el régimen previsto en el artículo anterior serán ingresados en la tesorería del Instituto, excepto la Aportación del dos por ciento de retiro, la cual se destinará a la Subcuenta de ahorro para el retiro de las Cuentas Individuales de estos Trabajadores que serán administradas exclusivamente por el PENSIONISSSTE.

DÉCIMO SEGUNDO. Estarán a cargo del Gobierno Federal las Pensiones que se otorguen a los Trabajadores que opten por el esquema establecido en el artículo décimo transitorio, así como el costo de su administración.

El Gobierno Federal cumplirá lo previsto en el párrafo anterior mediante los mecanismos de pago que determine a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que en ningún caso afectarán a los Trabajadores.

El Instituto transferirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos a que se refiere el artículo anterior, en los términos que se convengan.”

De lo anterior, se desprende que las cuotas y aportaciones del seguro de RCV serían recaudadas por el instituto para, posteriormente, enterarlas a la TESOFE a efecto de que el Gobierno Federal contara con esos recursos para financiar, en alguna medida, la obligación de pago a los trabajadores que optaron por el esquema establecido en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE.

En la cláusula segunda del convenio, se informó que al 1 de diciembre de 2011, el saldo de los recursos de 2008 a 2011 de las “cuotas y aportaciones” ascendió a 49,375,374.6 miles de pesos, monto enterado a la TESOFE en ese mes.

Con respecto a los 11,078,743.9 miles de pesos enterados por el ISSSTE a la TESOFE el 23 de noviembre de 2012 mediante depósito en su cuenta establecida en BANXICO, el ISSSTE informó que:

- Dichos recursos provenían de cuotas y aportaciones del seguro de RCV de los trabajadores que optaron por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE.
- Comprendían el periodo del 1 de diciembre de 2011 al 31 de octubre de 2012.

La SHCP proporcionó los estados de cuenta de la TESOFE en BANXICO, en el que se identificaron los abonos por 11,078,743.9 miles de pesos, como se muestra a continuación:

TRASPASOS DEL ISSSTE A LA CUENTA DE LA TESOFE EN BANXICO

(Miles de pesos)

Fecha del traspaso	Importe
01/03/2012	2,231,090.7
02/04/2012	1,871,525.0
02/05/2012	577,244.4
01/06/2012	1,758,940.3
02/07/2012	179,322.5
01/08/2012	2,227,220.4
03/09/2012	172,678.8
01/10/2012	1,650,575.3
01/11/2012	410,146.5
	<u>11,078,743.9</u>

FUENTE: Elaborado con información proporcionada por la SHCP

Se comprobó que el entero por concepto de aprovechamiento efectuado por el ISSSTE por 11,078,743.9 miles de pesos, amparó nueve traspasos de marzo a noviembre de 2012, por los cuales se generó un solo Pago Electrónico de Contribuciones Federales (PEC).

Es decir, dichos recursos fueron registrados en la cuenta del ISSSTE en BANXICO, de conformidad con la cláusula segunda del convenio de noviembre de 2011, en correlación con los artículos décimo primero transitorio de la Ley del ISSSTE, y 57, fracción I, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores, que establecen que las pensiones que se otorguen a los trabajadores sujetos al sistema señalado en el artículo décimo transitorio estarán a cargo del Gobierno Federal, para lo cual, el ISSSTE deberá transferir a la SHCP las cuotas y aportaciones del seguro de RCV conforme al procedimiento que determinó esa dependencia mediante el convenio antes referido.

Por otra parte, en los estados financieros del ISSSTE de 2012, se reportó que, en diciembre de ese año, el instituto efectuó otro entero a la TESOFE por 2,120,995.9 miles de pesos, también por concepto de aprovechamiento del seguro de RCV de los trabajadores sujetos al régimen previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, en el marco del convenio celebrado el 30 de noviembre de 2011, por lo que se obtuvo la documentación soporte de dicho entero por parte del ISSSTE.

3. Entero realizado por el ISSSTE a la TESOFE por 6,500,000.0 miles de pesos, en el marco del convenio firmado el 31 de octubre de 2012. Con objeto de verificar el marco que reguló el pago de cuotas y aportaciones del seguro de riesgos del trabajo e invalidez y vida (RTIV) de los trabajadores sujetos al artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, conforme al convenio suscrito por la SHCP y el ISSSTE del 31 de octubre de 2012 con vigencia indefinida y en el que se establecieron las bases para que ese instituto transfiriera a la SHCP las cuotas y aportaciones por ese concepto, se revisó lo siguiente:

- o El pago de cuotas y aportaciones del seguro de RTIV está dispuesto en los artículos 75 y 140 de la Ley del ISSSTE, los cuales entraron en vigor el 1 de enero de 2008, de conformidad con el artículo primero transitorio, del mismo precepto normativo.

Asimismo, el artículo décimo noveno transitorio de la Ley del ISSSTE, dispone que:

“Para la administración de las pensiones en cursos de pago, el Instituto deberá llevar por separado la contabilidad de los recursos que reciba para este fin. Los recursos que destine el Gobierno Federal al Instituto para cubrir dichas pensiones no se considerarán ingresos de este último.

Anualmente, el Instituto transferirá al Gobierno Federal, en los términos que convenga con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tal efecto, los recursos de las Cuotas y Aportaciones de los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida de los Trabajadores que optaron por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio.”

- o En ese sentido, respecto del mecanismo para realizar el entero, se estableció en la cláusula segunda, inciso “a”, del convenio, que el saldo acumulado del 1 de enero de 2008 al 31 de agosto de 2012 por 18,224,354.3 miles de pesos, debería ajustarse a lo siguiente:

“Las cuotas y aportaciones así como los productos financieros que resulten del manejo de los recursos acumulados desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de agosto de 2012, mismos que fueron ingresados en la Tesorería General del ISSSTE y serán transferidos a la SHCP, mediante transferencia de fondos a la cuenta número 228 001 0000 010-0 de la Tesorería de la Federación (TESOFE) en Banco de México. La TESOFE dará a conocer por escrito al ISSSTE la forma en que deberán transferirse los recursos correspondientes.”

- o De acuerdo con el convenio, el entero tendría que realizarse conforme al “Documento Técnico para la Transferencia Acumulada”, en el que se acordó que dichas transferencias serían efectuadas de la manera siguiente:

TRANSFERENCIAS POR REALIZAR DEL ISSSTE A LA TESOFE

(Miles de pesos)

Pagos parciales	Fechas de entero establecidas en el anexo del convenio de 2012	Importe a enterar
1	30/11/2012	6,500,000.0
2	Los pagos parciales	7,167,751.3
3	2, 3 y 4 a más tardar el	2,335,669.8
4	31/03/2013	<u>2,220,933.2</u>
Total de recursos y productos financieros		18,224,354.3

FUENTE: Elaborado con información proporcionada por la SHCP.

Como se muestra en el cuadro anterior, se tenían que recaudar 18,224,354.2 miles de pesos, de los cuales se acordó pagar 6,500,000.0 miles de pesos, para cubrirse a más tardar el 30 de noviembre de 2012 y el resto, por 11,724,354.2 miles de pesos, serían enterados a más tardar el 31 de marzo de 2013.

Respecto de la gestión para la operación de los enteros, se verificó lo siguiente:

- El 27 de noviembre de 2012, la Dirección de Finanzas del ISSSTE informó a la TESOFE, que los recursos provenientes de cuotas y aportaciones del seguro de RTIV que fueron enterados por el ISSSTE ascendieron a 6,500,000.0 miles de pesos, correspondientes al periodo del 1 de enero de 2008 al 31 de agosto de 2012, de acuerdo con la cláusula segunda, inciso “a”, del convenio referido, para lo cual ese instituto solicitó que se le expidiera el formulario múltiple de pagos, con el concepto Aprovechamientos, Otros, a favor del ISSSTE.
- La SHCP proporcionó los Estados de la Cuenta General de la TESOFE en BANXICO, en los que se identifican los abonos realizados el 27 de noviembre de 2012, que totalizaron 6,500,000.0 miles de pesos.
- Se comprobó que el remanente, por 11,724,354.2 miles de pesos, fue registrado como ingresos por la TESOFE el 27 de marzo de 2013, en el formato “Relación de Movimientos Excluidos”.

De la revisión efectuada a los estados financieros del ISSSTE de 2012, se conoció lo siguiente:

- El auditor externo manifestó que las cantidades retiradas y enteradas a la TESOFE de las reservas financieras actuariales del seguro de RTIV, disminuyeron la reserva financiera actuarial del seguro de salud.
- En el estado de flujo de efectivo se reflejó una desinversión para liquidar 6,500,000.0 miles de pesos por cuotas de riesgo de trabajo e invalidez y vida.

4. Entero realizado por la SHCP a la TESOFE por 6,553,595.3 miles de pesos. Con objeto de verificar el entero efectuado por la SHCP por concepto de aprovechamiento derivado de las aportaciones a la subcuenta de ahorro para el retiro de los trabajadores de 1992 a 2000 realizadas por dependencias y entidades (SAR ISSSTE 92), las cuales no fue posible su identificación para ser individualizadas y aplicadas a cada trabajador, se verificó lo siguiente:

- El origen de esos recursos se encuentra establecido en los artículos 90 BIS-A, 90 BIS-B y 90 BIS-C, de la Ley del ISSSTE publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1983 y vigente hasta el 31 de marzo de 2007; los dos últimos artículos disponen que:

90 BIS-B *“Las aportaciones ..., serán por el importe equivalente al dos por ciento del sueldo básico de cotización del trabajador.”*

90 BIS-C *“Las dependencias y entidades estarán obligadas a cubrir las aportaciones establecidas en este capítulo... (del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR),... mediante la entrega simultánea de los recursos correspondientes en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para su abono en las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro abiertas a nombre de los trabajadores. A fin de que las instituciones o entidades ...*

puedan individualizar dichas aportaciones, las dependencias y entidades deberán proporcionarles directamente o a través del Instituto o de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro según lo determine esta información relativa a cada trabajador en la forma y con la periodicidad que establezca la citada comisión."

- En ese sentido, la ley dispuso que las dependencias y entidades debieron abrir la cuenta individual del SAR de cada trabajador en las instituciones financieras autorizadas que ellos eligieran.
- Asimismo, la Ley del ISSSTE, vigente a partir del 31 de marzo de 2007, en su artículo vigésimo sexto transitorio dispone que:

"Los recursos acumulados en las Cuentas Individuales abiertas bajo el sistema de ahorro para el retiro vigente a partir del primer bimestre de mil novecientos noventa y dos hasta la fecha de entrada en vigor de esta Ley, deberán ser transferidos al PENSIONISSSTE dentro del mes siguiente a que inicie operaciones y se mantendrán invertidos en créditos a cargo del Gobierno Federal en el Banco de México.

A los Trabajadores que hayan elegido la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE, se les abrirá la Cuenta Individual a que se refiere esta Ley, en la que acumularán los recursos a que se refiere el párrafo anterior."

- En ese sentido, el artículo décimo primero transitorio de la Ley del ISSSTE dispuso que la aportación del 2.0% de retiro de los trabajadores que hubiesen optado por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio de dicho precepto normativo, se destinarán a la subcuenta de ahorro para el retiro de las cuentas individuales de estos trabajadores que serían administradas exclusivamente por el PENSIONISSSTE.
- Con base en lo anterior, el 31 de mayo de 2012, la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro (CONSAR), como responsable de la información de las aportaciones de este concepto establecidas en los artículos 90 BIS-C, de la Ley del ISSSTE vigente hasta el 31 de marzo de 2007 y, 1, 2 y 5 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, informó a las Unidades de Seguros, Pensiones y Seguridad Social, y de Crédito Público de la SHCP y a la TESOFE, que:
 - Los recursos provenientes del SAR ISSSTE 92 fueron transferidos al PENSIONISSSTE.
 - La CONSAR, con la colaboración de la empresa PROCESAR y el ISSSTE, realizó un proceso de depuración de la Base de Datos Nacional SAR, del que resultaron 1,423,579 registros de aportaciones al SAR ISSSTE 92, consideradas como imposibles de identificar, pagados por dependencias y entidades en su calidad de patrones, por 6,556,418.2 miles de pesos, respecto de las cuales, a lo largo de 11 años, no se había podido identificar los sujetos destinatarios de dichas aportaciones, ni tampoco se había presentado solicitud de individualización alguna, debido a que no se contaba con los datos necesarios para abrir una cuenta individual, como son: el Registro Federal de Contribuyentes a 13 posiciones y/o el número de seguridad social.

Al no tener estos datos, tampoco se logró identificar la clave única del registro de población, situación que impidió individualizar esas aportaciones a una cuenta de acuerdo al régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, según correspondiera y, por tanto, esas aportaciones se habían mantenido únicamente como registros.

- De conformidad con los artículos 90 BIS-A y 90 BIS-B, de la Ley del ISSSTE, vigente de 1983 al 31 de marzo del 2007, los únicos aportantes al SAR ISSSTE 92 fueron las dependencias y entidades en su carácter de patrón, los que depositaron los recursos en la cuentas individuales, es decir, el Gobierno Federal, considerando que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se prevén las erogaciones del Ramo 19 “Aportaciones a Seguridad Social”.
- Por lo que se refiere a los recursos correspondientes a las aportaciones del ahorro para el retiro con destinatarios no identificados, la CONSAR los calificó como pagos en exceso o pagos sin justificación legal que, en su momento, efectuaron las dependencias y entidades y, por tanto, debían ser devueltos al Gobierno Federal.

A partir de lo anterior, y en cumplimiento de los lineamientos emitidos por la CONSAR, el 31 de mayo de 2012, ese órgano desconcentrado informó a la SHCP respecto de la cantidad que podría disponer el Gobierno Federal por las aportaciones SAR ISSSTE 92 con destinatarios no identificados.

En la revisión del estado de cuenta de la TESOFE en BANXICO de junio de 2012, se identificó que el día primero de ese mes, se efectuó una transferencia por 6,553,595.3 miles de pesos, instruida por la SHCP a favor de la TESOFE, entero efectuado en el rubro de Aprovechamientos, Otros, y quedó un remanente por disponer en la cuenta de 2,822.9 miles de pesos.

5. Entero realizado por la SHCP a la TESOFE por 2,091,002.5 miles de pesos. Con objeto de verificar el entero efectuado por la SHCP por concepto aprovechamientos de aportaciones del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, correspondientes al periodo de marzo a septiembre de 2008 (RCV ISSSTE 2008), se comprobó lo siguiente:

- El 14 de noviembre de 2012, la CONSAR solicitó a la empresa PROCESAR S.A. de C.V., especificar los motivos por los cuales existió un saldo acumulado de las cuotas y aportaciones del seguro de RCV de trabajadores al ISSSTE, en la cuenta que BANXICO le lleva al instituto.
- El 16 de noviembre de 2012, PROCESAR informó a la CONSAR que los motivos por los que dichos recursos se encontraban acumulados fueron los siguientes:
 - El 22 de enero de 2008, la CONSAR había instruido a PROCESAR considerar que las aportaciones a distribuir al PENSIONISSSTE y a las AFORES serían efectuadas hasta la fecha en que se acreditaran los bonos de pensión de los trabajadores que así lo hubiesen elegido.
 - El 1 de diciembre de 2008, la TESOFE y la UPCP, unidades administrativas pertenecientes a la SHCP, informaron a la CONSAR que los recursos de las cuotas y aportaciones correspondientes al seguro de RCV de marzo a septiembre de 2008, ya habían sido acreditados en las cuentas individuales de los trabajadores, los cuales fueron liquidados a las AFORES y PENSIONISSSTE por el Gobierno Federal por medio de la TESOFE y no con recursos de la Cuenta Concentradora SAR ISSSTE 2008, razón que explica por qué dichos recursos se encontraban acumulados en la cuenta que el BANXICO le lleva al ISSSTE.
- El 26 de noviembre de 2012, con la información que le proporcionó la CONSAR, la SHCP instruyó a BANXICO que liquidara los valores gubernamentales en los cuales estaban

invertidos los recursos de dicho concepto, lo que permitió a esa dependencia realizar el entero a la TESOFE por 2,091,002.5 miles de pesos.

Al respecto, se constató en el estado de cuenta de la TESOFE en BANXICO, que dicho entero se realizó el 29 de noviembre de 2012, mediante el Formulario Múltiple de Pagos, cuyo registro se efectuó en el rubro de Aprovechamientos, Otros.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se generó(aron) 1 Sugerencia(s) a la Cámara de Diputados.

Dictamen: limpio

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

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones normativas aplicables.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que los recursos enterados a la Tesorería de la Federación por concepto de aprovechamientos correspondieron a las cuotas y aportaciones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE.
2. Verificar que el proceso realizado para los enteros por concepto de aprovechamientos de las cuotas y aportaciones de los trabajadores que optaron por el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE y la participación que tuvieron la SHCP, el ISSSTE y la empresa PROCESAR, S.A. de C.V., en este proceso, cumplió con la normativa.
3. Comprobar que los ingresos derivados de los enteros a la TESOFE realizados por el ISSSTE y la SHCP por concepto de aprovechamientos de cuotas y aportaciones, fueron registrados y contabilizados por las entidades, y que los mismos se reportaron en la Cuenta Pública 2012, de conformidad con la normativa aplicable.

Áreas Revisadas

La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), la Unidad de Banca de Desarrollo (UBD), la Unidad de Política de Ingresos (UPI), la Tesorería de la Federación (TESOFE) y la Dirección General de Recursos Financieros, áreas pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); así como la Subdirección de Finanzas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Banco de México (BANXICO).

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la 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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

12-0-01100-02-0001-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Seguridad Social, en coordinación con la Cámara de Senadores, en el proceso legislativo de aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014 y en los ejercicios subsecuentes, evalúen la conveniencia de incorporar en la estimación contenida en la Iniciativa anual de Ley de Ingresos de la Federación, las previsiones de ingresos que obtendrá el Gobierno Federal producto de los enteros a la Tesorería de la Federación que año con año deben realizar el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el concepto de retiros a la cuenta en la que se encuentre depositada la recaudación de las cuotas y aportaciones de seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de riesgo del trabajo e invalidez y vida, y de salud, de los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a fin de que, de igual forma, se autorice su aplicación en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el pago de pensiones y jubilaciones de los trabajadores que se ajustaron a dicho artículo, evitando con ello que dichos recursos sean considerados como ingresos excedentes para aplicarse, mediante ampliaciones presupuestarias, al Ramo 19 "Aportaciones a Seguridad Social" para el pago de pensiones, tal y como se realizó en 2012 y 2011.