

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas**Derechos por Inspección y Vigilancia**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-06C00-02-0048

GB-081

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, verificando que los procesos de cobro, registro contable, entero y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa aplicable; asimismo, revisar los mecanismos de control y la administración de los riesgos inherentes a esos procesos.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	569,290.2
Muestra Auditada	218,004.5
Representatividad de la Muestra	38.3%

El universo se integró de los ingresos por 569,290.2 miles de pesos del concepto de derechos por la inspección y vigilancia que realiza la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, reportados en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2012.

Del total de los ingresos, se revisó el 38.3%, equivalente a 218,004.5 miles de pesos, correspondiente a los pagos de derechos por inspección y vigilancia realizados por aseguradoras, afianzadoras, intermediarios de reaseguro y oficinas de representación de aseguradoras extranjeras.

Antecedentes

El 3 de enero de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros”, a partir del cual se creó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de conformidad con los artículos 2 y 31, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que confieren a la SHCP las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

La CNSF es responsable de supervisar que la operación de los sectores tanto asegurador como afianzador se ajusten al marco normativo, a fin de preservar la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones para garantizar los intereses del público usuario, y promover

el sano desarrollo de los sectores antes citados, mediante el ejercicio de las atribuciones de regulación e inspección que le confieren la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y la Ley Federal de Derechos en sus artículos 30 al 31-A-2.

La SHCP, como autoridad financiera, tiene la facultad para emitir políticas, y regular y resolver asuntos relacionados con la constitución, operación, fusión, escisión y revocación de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, de las aseguradoras extranjeras, de las oficinas de representación de aseguradoras extranjeras, y de las instituciones de fianzas. También determina las sociedades que estarán sujetas a la inspección y vigilancia de la CNSF, así como las cuotas por ese concepto.

El 8 de diciembre de 2011, en cumplimiento del artículo 30 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Acuerdo por el que se da a conocer el calendario mensual de la estimación de los ingresos contenidos en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, así como la metodología utilizada para realizar dicha estimación”.

De conformidad con dicho acuerdo, los derechos por inspección y vigilancia por los servicios que presta la CNSF fueron clasificados como derechos no petroleros, bajo el concepto “Derechos por servicios que presta el Estado en funciones de derecho público”. Para su cálculo e inclusión en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, se consideraron los criterios siguientes:

- El aumento estimado en el número de servicios.
- La inflación acumulada desde la fecha más reciente en que se actualizaron los derechos, conforme al artículo 1 de la Ley Federal de Derechos.

Resultados

1. Recaudación reportada en la Cuenta Pública por concepto de Derechos por Inspección y Vigilancia que realiza la CNSF. Con el análisis de la información del pago de derechos por la inspección y vigilancia que realiza la CNSF, reportada en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2012, en el sistema “e5cinco” y la presentada en los Estados Financieros de ese órgano desconcentrado de ese mismo año, establecida en los artículos 30 al 31-A-2 de la Ley Federal de Derechos, se constató lo siguiente:

- a) En el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2012, se reportó una recaudación de 569,290.2 miles de pesos de derechos de inspección y vigilancia que realiza la CNSF. En dicho documento se observó que, inicialmente, en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 no se estimó recaudación alguna por este concepto, por lo que los recursos obtenidos durante el ejercicio necesariamente tendrían el carácter de ingresos excedentes y, como tales, su aplicación se encuentra regulada en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, como se detalla en Resultado 3 de este informe.

Cabe señalar que en el artículo 31-A-2 de la Ley Federal de Derechos, se establece que:

“Los ingresos que se obtengan por los derechos a que se refieren los artículos 30, 30-A, 30-B, 30-C, 31, 31-A y 31-A-1 de esta Ley, se destinarán a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.”

- b) Del sistema “e5cinco”, utilizado por el SAT para recibir el pago de obligaciones por parte de los contribuyentes, se obtuvieron los Informes de Derechos, Productos y Aprovechamientos (DPA) de la CNSF de 2012. Con su integración se verificó que por el concepto revisado se recaudaron 568,137.1 miles de pesos; los restantes 1,153.1 miles de pesos, respecto de los ingresos totales por 569,290.2 miles de pesos reportados en el Estado Analítico de la Cuenta Pública 2012, correspondieron a recursos recaudados mediante formas de pago distintas al “e5cinco”.
- c) Por tratarse de un órgano desconcentrado de la SHCP, las cuotas de inspección y vigilancia que se recaudan no se registran en sus Estados Financieros de 2012, sino que son considerados como ingresos fiscales y como tales, se enteran directamente a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por parte de las instituciones.

Sin embargo, para fines de control, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Federal de Derechos, la CNSF recibió de las instituciones supervisadas (aseguradoras, afianzadoras, intermediarios de reaseguro y oficinas de representación de aseguradoras extranjeras), copia de los comprobantes de pago mensuales de los derechos por inspección y vigilancia, información con la cual la CNSF reportó un total de 518,798.0 miles de pesos en cuentas de orden de sus estados financieros.

Asimismo, se consultaron los registros del SAT de los pagos de cuotas de inspección y vigilancia, así como los informes de DPA, emitidos por el sistema “e5cinco”, los cuales presentaron 525,083.5 miles de pesos correspondientes a los pagos mensuales realizados por las instituciones supervisadas por concepto, exclusivamente, de inspección y vigilancia que efectúa la CNSF, con la distribución siguiente:

RECAUDACIÓN DE DERECHOS POR INSPECCIÓN Y VIGILANCIA 2012

(Miles de pesos)	
Concepto	Importe
Aseguradoras	251,987.2
Afianzadoras	269,367.4
Intermediarios de reaseguro	3,306.4
Oficinas de representación de aseguradoras extranjeras	<u>422.5</u>
Total	525,083.5

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información soporte proporcionada por la CNSF.

Con base en lo anterior, se identificó un monto por 43,053.6 miles de pesos, que resulta de restar de los 568,137.1 miles de pesos mencionados en el inciso “b”, la cantidad de 525,083.5 miles de pesos reportada por las instituciones supervisadas, la cual corresponde a ingresos diferentes de cuotas de inspección y vigilancia provenientes de la expedición de copias certificadas, autorizaciones definitivas o provisionales de agentes de seguros o de fianzas y por exámenes de conocimiento actuariales.

Respecto del pago de los derechos por inspección y vigilancia establecidos en la Ley Federal de Derechos, se realizaron las actividades siguientes:

- La Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la SHCP dio a conocer el importe por las cuotas de inspección y vigilancia de la CNSF a las instituciones supervisadas (aseguradoras, intermediarios de reaseguro y oficinas de representación de aseguradoras extranjeras), y fijó el día cinco de cada mes como fecha última para el pago de ese concepto.
- Las instituciones de fianzas, para efectuar el pago de los derechos, aplicaron el 3.5% al monto que percibieron por primas, de conformidad con el artículo 31 de la Ley Federal de Derechos.

En cuanto a la recaudación obtenida en 2012, se conoció lo siguiente:

- Las instituciones supervisadas pagaron los derechos de inspección y vigilancia correspondientes de enero a mayo con base en la cuota determinada en mayo de 2011, y de junio a diciembre con base en la cuota determinada en mayo de 2012, una vez que se dan a conocer los resultados financieros definitivos del año anterior de las instituciones.
- Algunos pagos reportaron desfases de 1 a 26 días, por lo que se excedió el día cinco del mes correspondiente establecido en la Ley Federal de Derechos.

Respecto al desfase en los pagos señalados, se informó lo siguiente: *“La CNSF no tiene facultades para aplicar sanciones, multas o recargos, derivadas de la falta de pago de Derechos de Inspección y Vigilancia. Esta actividad de conformidad con el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación, corresponde a la SHCP”*. De acuerdo con lo anterior, se constató en los informes del SAT de los DPA del sistema “e5cinco”, que instituciones supervisadas que incurrieron en esa situación pagaron recargos por 29.1 miles de pesos.

2. Cuotas establecidas para el pago de derechos por inspección y vigilancia en 2012.

Para constatar que las instituciones supervisadas obligadas al pago de cuotas por derechos de inspección y vigilancia las cubrieron de conformidad con la normativa, se analizó el documento “Derrama de cuotas de derechos 2012”, así como diversa información proporcionada por la CNSF, y se comprobó que para la determinación de las cuotas de inspección y vigilancia se realizaron los pasos siguientes:

- El monto de los derechos por pagar de las afianzadoras se estableció a partir de una estimación de la emisión de primas proyectadas del mercado afianzador para 2012, a la cual se le aplicó el factor de 3.5% dispuesto en el artículo 31 de la Ley Federal de Derechos. La CNSF informó que en la realización de dicha estimación, se adoptaron supuestos conservadores respecto a la demanda de servicios, razón por la cual se consideraron 150,000.0 miles de pesos, similares al presupuestado en 2011.
- Al monto de derechos estimado por pagar de los intermediarios de reaseguro por concepto de autorización, refrendos y presentación de exámenes, conforme a lo señalado en los artículos 30-A, 30-B, 30-C, 30-D y 31-A, de la Ley Federal de Derechos, se aplicó un crecimiento igual al de la inflación, respecto de lo presupuestado en 2012, resultando la cantidad de 30,000.0 miles de pesos.

- En cuanto a los derechos por las oficinas de representación de aseguradoras extranjeras previstos en la fracciones V y VI, del artículo 30 de la Ley Federal de Derechos, se estimó un monto igual al presupuestado en 2011, el cual fue de 2,100.0 miles de pesos.
- Para el caso de las aseguradoras, a partir del monto del presupuesto de egresos autorizado por la Junta de Gobierno, los importes estimados se calcularon de conformidad con los puntos anteriores, y se determinó un remanente de 253,100.0 miles de pesos, en cumplimiento del artículo 30, fracciones I y II, de la Ley Federal de Derechos.

A fin de verificar que la determinación y pago de los derechos de las cuotas de inspección y vigilancia se efectuaron con base en la Ley Federal de Derechos, se solicitó a la CNSF el cálculo correspondiente que realizó a cada tipo de las instituciones supervisadas, para cuya revisión se consideró lo siguiente:

- Para las instituciones de seguros, se revisaron los comprobantes de pago proporcionados por la CNSF correspondientes a junio, julio y septiembre por 23,680.3, 25,387.3 y 25,019.0 miles de pesos, respectivamente, que representaron el 30.0% del total recaudado por este tipo de derechos que ascendió a 246,031.6 miles de pesos, y se constató que su pago fue efectuado de conformidad con la Ley Federal de Derechos.
- Por lo que se refiere a los intermediarios de reaseguros y las oficinas de representación de aseguradoras extranjeras, se reportó una recaudación por 3,183.2 miles de pesos, de la cual se revisó lo siguiente:
 - En el caso de los intermediarios de reaseguros, se revisó la documentación soporte de los pagos de 27 compañías correspondientes a febrero y marzo, y de los relativos a 29 instituciones, de abril, por un monto total de 1,063.5 miles de pesos, equivalentes al 37.3% del total recaudado que ascendió a 2,854.6 miles de pesos.
 - Por lo que respecta a las oficinas de representación de aseguradoras extranjeras, se revisó la documentación soporte de los pagos de febrero, junio y julio, por un monto de 164.4 miles de pesos, el cual representó el 50.0% del total recaudado que ascendió a 328.7 miles de pesos.

Se constató que las instituciones presentaron los comprobantes de pago correspondientes y que éstos se efectuaron de conformidad con la Ley Federal de Derechos.

En el caso de las aseguradoras, intermediarios de reaseguro y oficinas de representación de aseguradoras extranjeras, mencionadas en los incisos “a” y “b”, el 20 de abril de 2012, la CNSF envió a la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la SHCP el cálculo correspondiente a la “Derrama de Cuotas de Derechos de Inspección y Vigilancia”, con el importe mensual por pagar de cada una de ellas durante 2012. En dicho comunicado, se señaló que se haría del conocimiento de las instituciones supervisadas que el entero debería efectuarse por mes adelantado y dentro de los primeros cinco días de cada mes, y que tenían que presentar a la CNSF los comprobantes de pago a más tardar el día 15 de cada mes, en cumplimiento de la normativa.

- En el caso de las instituciones de fianzas, el importe recaudado en 2012 ascendió a 269,366.0 miles de pesos, de los cuales se verificó el cálculo de enero, marzo y julio por

48,301.4, 49,091.4 y 45,297.2 miles de pesos, respectivamente, el 53.0% del total pagado por estas instituciones. Al respecto, se constató que su determinación y pago se efectuó de conformidad con la Ley Federal de Derechos.

La muestra revisada de los comprobantes de pago realizados por las instituciones supervisadas ascendió a 218,004.5 miles de pesos, el 38.3% de la recaudación total que ascendió a 569,290.2 miles de pesos.

Por su parte, la CNSF informó que no tiene la obligación de:

- Realizar el cobro de las citadas cuotas, sino que corresponde a las propias instituciones supervisadas hacer sus pagos mensuales directamente a la TESOFE.
- Registrar ingresos derivados de las citadas cuotas, sino únicamente llevar un control de ellos mediante cuentas de orden de los estados financieros.

3. Ingresos y egresos estimados y reales de la CNSF. Con objeto de verificar la relación entre los ingresos y egresos definitivos de la CNSF reportados en la Cuenta Pública 2012, así como los procesos que se utilizaron para la estimación de los mismos, tanto en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, como en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se analizó lo siguiente:

Ingresos:

- El 31 de agosto de 2011, la Junta de Gobierno de la CNSF aprobó el anteproyecto de presupuesto de ingresos para el ejercicio fiscal 2012 de ese órgano desconcentrado, por un monto de 435,200.0 miles de pesos, superior al 4.3% de la estimación de 2011.

Su estimación se efectuó en función del documento denominado “Derrama de cuotas de derechos 2012”, referente a las contribuciones que, por concepto de inspección y vigilancia, las instituciones supervisadas deben cubrir, con las cuales el Gobierno Federal obtiene un ingreso que le permite financiar un monto equivalente de gasto por realizar por la CNSF y dar cumplimiento a su programa de trabajo.

- Con la revisión del Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2012, se constató que por los derechos de inspección y vigilancia que pagan las instituciones supervisadas por la CNSF, la SHCP no incluyó monto alguno en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación de ese año, no obstante que dicha comisión le proporcionó la estimación de los ingresos susceptibles de obtenerse.

De esa forma, el total de la recaudación que por este concepto se obtuvo durante el ejercicio adquirió el carácter de ingresos excedentes, a los que por estar destinados a la CNSF conforme a lo establecido en la Ley Federal de Derechos, no se les da el tratamiento previsto en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo cual constituyó un caso de excepción a dicho ordenamiento.

Sin embargo, se destaca el hecho de que, en la práctica, la totalidad de los recursos provenientes de la recaudación de derechos por inspección y vigilancia que finalmente recauda el Estado no es destinada a la CNSF como una ampliación a su presupuesto autorizado, debido a que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que sólo se ampliará el presupuesto de las dependencias (como es el caso de la CNSF), a partir de la solicitud que éstas efectúen a la SHCP, en la que expliquen la

razonabilidad y justificación de los recursos requeridos, y esta última tiene la facultad discrecional de aprobar el gasto adicional.

- En el reporte “Origen y Aplicación de los Ingresos Excedentes” de la Cuenta Pública 2012, se conocieron ingresos excedentes por 28,789,800.0 miles de pesos, de los cuales 13,211,300.0 miles de pesos, el 45.9%, se originaron por el concepto de derechos, y de éstos, los relativos a inspección y vigilancia que realiza la CNSF ascendieron a 569,290.2 miles de pesos, los cuales representaron el 4.3% del total.

Egresos:

1. En la Cuenta Pública 2011 se reportó que la CNSF ejerció 341,073.0 miles de pesos, de los cuales 211,302.5 miles de pesos, el 62.0%, correspondieron a servicios personales, y 129,770.5 miles de pesos, el 38.0%, a su gasto de operación.
2. El 22 de agosto de 2011, la SHCP comunicó a la CNSF el techo de gasto asignado para efectos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 (PEF 2012), el cual ascendió a 213,800.0 miles de pesos, integrados por 200,600.0 miles de pesos de gastos para servicios personales y 13,200.0 miles de pesos para otros gastos.
3. No obstante lo anterior, el 31 de agosto de 2011, la Junta de Gobierno de la CNSF aprobó a ese órgano desconcentrado un presupuesto de egresos para 2012 de 435,200.0 miles de pesos.
4. Por otra parte, tanto en el Proyecto del PEF 2012 como en el Decreto aprobatorio del mismo para el Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público”, del 8 de septiembre 2011 y 1 de enero de 2012, respectivamente, se autorizó a la CNSF un presupuesto de egresos por 218,328.9 miles de pesos, integrado como sigue:
 - 205,128.9 miles de pesos para servicios personales.
 - 13,200.0 miles de pesos para gasto de operación.
5. Cabe señalar que en la Cuenta Pública 2012, se reportó que la CNSF, finalmente, erogó 389,952.9 miles de pesos, integrados por 213,786.0 y 176,166.9 miles de pesos de servicios personales y gastos de operación, respectivamente.

En el cuadro siguiente se muestra, por programa, el presupuesto ejercido de la CNSF correspondiente a 2012:

PRESUPUESTO DE PROGRAMAS DE LA CNSF EN 2012
(Miles de pesos)

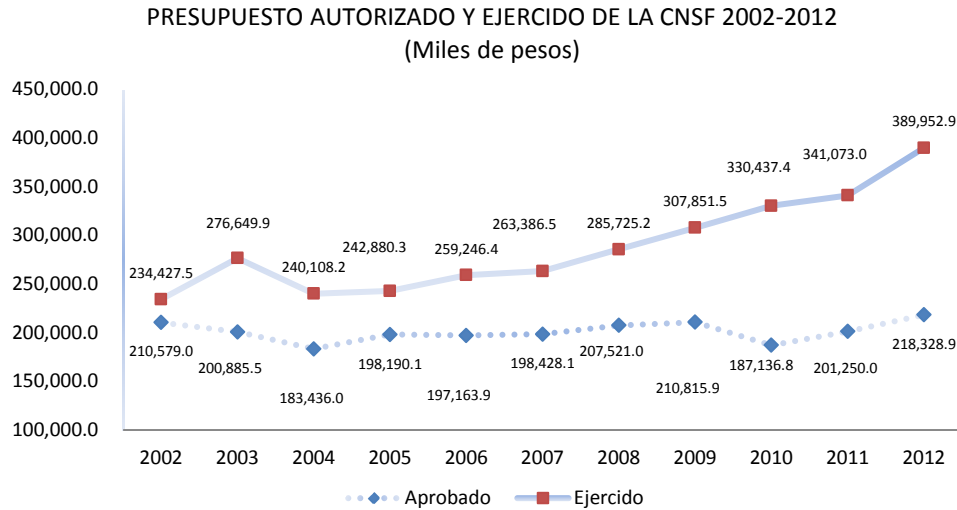
Programa	Gasto corriente					
	Aprobado			Ejercido		
	Servicios personales	Otros gastos	Total	Servicios personales	Otros gastos	Total
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	11,745.8	222.0	11,967.8	12,511.5	2,428.6	14,940.1
Actividades de apoyo administrativo	10,898.6	13.8	10,912.4	6,603.6	9,688.8	16,292.4
Regulación, inspección y vigilancia del sector asegurador	182,484.5	12,536.7	195,021.2	194,670.9	163,689.1	358,360.0
Compromisos con organismos internacionales supervisores del sistema financiero, seguros y fondos de pensiones	0.0	427.5	427.5	0.0	360.4	360.4
Total	205,128.9	13,200.0	218,328.9	213,786.0	176,166.9	389,952.9
Proporción %	94.0	6.0	100.0	54.8	45.2	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de la Cuenta Pública 2012.

Como se señaló, el gasto ejercido de la CNSF ascendió a 389,952.9 miles de pesos, el cual presentó un incremento del 78.6% en relación con el monto de 218,328.9 miles de pesos solicitado por la SHCP y aprobado por la Cámara de Diputados en el PEF 2012. El rubro de servicios personales representó el 54.8 % del total del presupuesto ejercido.

6. Con el análisis de los 218,328.9 miles de pesos aprobados en el PEF 2012 para la CNSF, se constató que:
- Fueron inferiores en 49.8% al presupuesto aprobado por la Junta de Gobierno de la CNSF por 435,200.0 miles de pesos.
 - Fueron inferiores en 36.0% al presupuesto que la CNSF ejerció en el año inmediato anterior por 341,073.0 miles de pesos.
 - En general, sólo cubrían el presupuesto de servicios personales de la CNSF, sin considerar la mayor parte del resto de su gasto de operación y tampoco se previeron recursos para inversión.

Dicha situación ha sido recurrente en los últimos años en los que los montos de gasto autorizados de origen en el presupuesto de la CNSF fueron menores que los ejercidos en los años inmediatos anteriores, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de las Cuentas Públicas de 2002 a 2012.

La práctica anterior es contraria a los principios de:

- Universalidad del presupuesto, consistente en que todos los gastos públicos deben estar autorizados en el PEF, principio que tiene su soporte Constitucional en el Artículo 126, que dispone que “no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el Presupuesto o determinado por ley posterior”.
- No Afectación de Recursos, el cual tiene como finalidad básica impedir que determinados ingresos sufran una especial afectación y se utilicen para la atención de gastos determinados, sino que deben ingresarse y mezclarse con todos los demás ingresos públicos, sin discriminación, y servir para financiar las erogaciones que decida la Cámara de Diputados al aprobar el PEF, en el ejercicio de la facultad exclusiva que le otorga el artículo 74 Constitucional, fracción IV.

La presentación de sólo una parte del gasto que estima realizar la CNSF en el Proyecto de Decreto del PEF, correspondiente en su mayoría a servicios personales, y la estimación en “cero” en la Ley de Ingresos de la Federación por concepto de derechos por inspección y vigilancia de la CNSF, originan las implicaciones siguientes:

- Se limita a la Cámara de Diputados la atribución de aprobar el gasto de la CNSF, ya que prácticamente, el Ejecutivo Federal sólo somete a su consideración lo relativo a servicios personales, dejando a la discreción de la SHCP la autorización del gasto operativo y de inversión adicional que durante el ejercicio realizará el órgano desconcentrado.
- Se contraviene lo dispuesto en el artículo 24, fracciones I y II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que la programación y presupuestación del gasto público debe comprender las “previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades” que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a sus objetivos.
- Obliga a la CNSF a distraer personal y recursos para solicitar y justificar, a lo largo del ejercicio, ampliaciones presupuestarias para atender un gasto que como a cualquier

otra dependencia o entidad se le debió autorizar de origen, como sucedió en 2012, en el que la SHCP tuvo que autorizar a esa comisión diversas ampliaciones presupuestarias hasta por 171,624.0 miles de pesos, que representaron el 44.0% de su presupuesto ejercido en ese año.

4. Operación de Inspección y Vigilancia de la CNSF. Con objeto de verificar los controles operativos y los resultados obtenidos por los actos de fiscalización practicados por la CNSF durante 2012 a las instituciones supervisadas obligadas al pago de los derechos de inspección y vigilancia, de conformidad con las disposiciones legales, se conoció lo siguiente:

- El 31 de diciembre de 2011, con fundamento en los artículos 110 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y 70 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Junta de Gobierno de la CNSF aprobó el Programa Anual de Visitas de Inspección Ordinarias para 2012, que junto con las demás visitas de su programa de trabajo anual, se estableció la meta de realizar 152 visitas correspondientes a:
 - a. 81 visitas ordinarias, en función de la problemática detectada en sus labores de vigilancia y orientadas a la revisión de los informes anuales de cuentas que remitieron las instituciones.
 - b. 53 visitas especiales para la corrección de situaciones operativas especiales.
 - c. 18 visitas de investigación para aclarar situaciones específicas sobre las operaciones de las instituciones.

Así, en ese año, la CNSF efectuó las 152 visitas programadas, de las cuales 74 presentaron irregularidades, 38 no tuvieron inconsistencias y 40 aún se encontraban en proceso de realización.

En las visitas señaladas, la CNSF desarrolló lo siguiente:

- Inspección contable financiera: Revisó los rubros de los estados financieros, con especial énfasis en la comprobación de los montos de inversión que, como parte de sus activos, las instituciones de seguros y fianzas deben mantener para garantizar sus reservas técnicas y las demás obligaciones que asuman con sus asegurados y afianzados, así como de los activos que garantizaron su capital mínimo de garantía, mínimo de capital base de operación y capital mínimo pagado.

También verificó los registros contables de las reservas técnicas que constituyeron las instituciones por los ingresos derivados de la emisión de primas, de productos y de rendimientos de inversiones, así como de los gastos y costos en que las mismas incurrieron en el desarrollo de sus actividades.

- Inspección técnica: Verificó el cumplimiento de la normativa sobre aspectos técnicos, legales y administrativos, así como el cálculo y suficiencia de las reservas técnicas y documentación contractual registrada, con el fin de salvaguardar los intereses del público usuario de seguros y de fianzas.
- Inspección de reaseguro y reafianzamiento: Revisó la dispersión de los riesgos que asumieron las aseguradoras y afianzadoras para cuidar sus niveles de exposición que afrontaron, así como, en su caso, la participación de los intermediarios de reaseguro autorizados y de las oficinas de representación de aseguradoras extranjeras, a fin de garantizar la oportuna colocación de los riesgos reasegurados.

Como resultado de las diversas actividades de inspección practicadas la CNSF informó lo siguiente:

- Se unificaron criterios, métodos y prácticas de revisión que se aplicaron en la supervisión contable-financiera, técnica y de reaseguro, a fin de contar con elementos que enfocaron adecuadamente las visitas de inspección en los aspectos relevantes de las operaciones de las instituciones de seguros y fianzas, y detectaron con oportunidad las prácticas irregulares que pudieran poner en peligro la solvencia y estabilidad de las instituciones.
- Se efectuaron diversas observaciones en relación con el cumplimiento de la regulación aplicable, las cuales se hicieron del conocimiento de las instituciones supervisadas mediante oficios de emplazamiento en los que se detallaron las irregularidades cometidas, concediéndoles un plazo para ofrecer pruebas para su solventación.

En el caso de aquellas instituciones supervisadas que no solventaron las irregularidades, se les remitió un oficio de sanción. En 2012, se conoció que en 20 visitas de inspección (13 ordinarias y 7 especiales), se notificaron sanciones pecuniarias por un monto de 2,366.6 miles de pesos.

De conformidad con los artículos 138 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y 110 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, las multas administrativas que impone la CNSF se hacen efectivas por parte de las autoridades competentes de la SHCP.

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 las entidades fiscalizadas, de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron 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 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y el Servicio de Administración Tributaria cumplieron con las disposiciones normativas aplicables.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que los ingresos por derechos de inspección y vigilancia reportados por la CNSF coincidieron con lo presentado en la Cuenta Pública 2012.
2. Constatar que los contribuyentes obligados al pago de cuotas por derechos de inspección y vigilancia cumplieron conforme a la normativa.
3. Verificar los controles para el aseguramiento, razonabilidad y pago de los derechos por concepto de inspección y vigilancia.
4. Verificar los controles operativos y resultados obtenidos por los actos de fiscalización practicados por la CNSF durante 2012 a las instituciones obligadas al pago de los derechos de inspección y vigilancia.

5. Verificar que, en su caso, las sanciones impuestas por falta de pago de los derechos por inspección y vigilancia, se determinaron y cobraron en tiempo y forma de acuerdo con las tarifas establecidas.
6. Constatar que los sistemas informáticos utilizados para el cobro, registro y seguimiento de las cuotas de vigilancia son seguros y confiables.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Administración y la Dirección de Administración de Recursos Financieros y Materiales, pertenecientes a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), así como la Administración General de Servicios al Contribuyente del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

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

12-0-01100-02-0048-13-001

De los resultados que se derivaron de la auditoría practicada a la gestión financiera y operativa de los ingresos que obtuvo el Estado por el cobro de derechos por inspección y vigilancia que realiza la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se plantean los considerandos siguientes:

PRIMERO. Que dos de los principios fundamentales del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) son el de universalidad y el de no afectación de recursos. El primero se refiere a que todos los gastos públicos deben estar autorizados en el presupuesto, tal como lo disponen los artículos 126 constitucional y 18 de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El segundo tiene como finalidad básica impedir que determinados ingresos tengan una especial afectación y se utilicen para la atención de gastos determinados, sino que deben ingresarse y mezclarse con todos los demás ingresos públicos, sin discriminación, y servir para financiar las erogaciones que decida la Cámara de

Diputados al aprobar el PEF, en el ejercicio de la facultad exclusiva que le otorga el artículo 74 constitucional, fracción IV.

SEGUNDO. Que la Cámara de Diputados, al aprobar el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, ejerce su responsabilidad de autorizar el gasto que podrán realizar los Poderes, órganos constitucionales autónomos y a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para llevar a cabo las atribuciones y responsabilidades que tienen conferidas.

TERCERO. Que como se señaló en el informe de la auditoría núm. 80 "Asignación de Derechos No Petroleros" correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2011, al analizar la Ley Federal de Derechos se observó que aún se conservan algunos resabios o prácticas de etapas ya superadas de la asignación y presupuestación de los recursos públicos, como lo constituye el hecho de que desde la entrada en vigor de ese ordenamiento en 1981 de un total de 234 artículos, 21 ya consideraban un destino específico de los recursos recaudados en los mismos, y para 2011, dicha ley contaba con 426 artículos, de los cuales en 156 de ellos, el 36.6%, ya se ordenaba su aplicación a un fin específico, es decir, en un periodo de 11 años se triplicaron los artículos que refieren un destino específico de la recaudación de los mismos, limitándose con ello, la facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados de asignar el gasto e, implícitamente, otorgándole un mayor ámbito de decisión y discrecionalidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre esa materia.

CUARTO. Que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), como órgano desconcentrado de la SHCP, es responsable de supervisar que la operación de los sectores tanto asegurador como afianzador se ajusten al marco normativo, a fin de preservar la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones para garantizar los intereses del público usuario, y promover el sano desarrollo de los sectores antes citados, mediante el ejercicio de las atribuciones de regulación e inspección que le confieren la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

QUINTO. Que en los artículos 30 al 31-A-2 de la Ley Federal de Derechos se establece que las aseguradoras, afianzadoras, intermediarios de reaseguro y oficinas de representación de aseguradoras extranjeras que operan en nuestro país deben pagarle derechos al Estado por la inspección y vigilancia que les realiza a través de la CNSF, disponiéndose que los recursos obtenidos por este concepto se destinarán a ese órgano desconcentrado.

SEXTO. En la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación que presenta el Titular del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para su aprobación, no se considera ninguna estimación de recursos por la recaudación de derechos por la inspección y vigilancia que realiza la CNSF, motivo por el cual, la totalidad de los ingresos que por este rubro se reciben durante el ejercicio adquieren el carácter de "ingresos excedentes", sobre los cuales, ese órgano desconcentrado no tiene ninguna responsabilidad recaudatoria, ya que la misma corresponde en su totalidad al Servicio de Administración Tributaria (SAT).

SÉPTIMO. En el Proyecto de PEF que el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados para su aprobación, por lo que se refiere a la CNSF, básicamente se solicita una asignación de gasto para cubrir el pago de servicios personales, sin considerar la mayor parte del resto de su gasto de operación, ni tampoco recursos para inversión. Dicha situación ha sido recurrente en los últimos años en los que los montos de gasto autorizados de origen en el

PEF a la CNSF fueron menores que los ejercidos en los años inmediatos anteriores, lo que ha tenido las siguientes implicaciones:

- Se limita a la Cámara de Diputados la atribución de aprobar el gasto de la CNSF, ya que prácticamente, el Ejecutivo Federal sólo somete a su consideración lo relativo a servicios personales, dejando a la discreción de la SHCP la autorización del gasto operativo y de inversión adicional que durante el ejercicio realizará el órgano desconcentrado.
- Se contraviene lo dispuesto en el artículo 24, fracciones I y II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que la programación y presupuestación del gasto público debe comprender las ¿previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades¿ que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a sus objetivos.
- Obliga a la CNSF a distraer personal y recursos para solicitar y justificar, a lo largo del ejercicio, ampliaciones presupuestarias para atender un gasto que como a cualquier otra dependencia o entidad se le debió autorizar de origen, como sucedió en 2012, en el que la SHCP tuvo que autorizar a esa comisión diversas ampliaciones presupuestarias hasta por 171,624.0 miles de pesos, que representaron el 44.0% de su presupuesto ejercido en ese año.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, se sugiere a la H. Cámara de Diputados que con base en sus facultades y por conducto de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, se analice la pertinencia de promover los cambios necesarios al artículo 31-A-2 de la Ley Federal de Derechos, para eliminar el destino específico de los ingresos que por derechos de inspección y vigilancia pagan las aseguradoras, afianzadoras, intermediarios de reaseguro y oficinas de representación de aseguradoras extranjeras, y así propiciar que la estimación anual de recaudación por este concepto se considere en la Iniciativa de la LIF, y por otro lado, que la asignación de gasto que se proponga para la CNSF en el Proyecto de Decreto del PEF que se someta a la consideración de la Cámara de Diputados, incorpore la totalidad de las necesidades que requiera ese órgano desconcentrado para el ejercicio de sus atribuciones.