

## **Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero**

### **Administración de los Ingenios Expropiados**

Auditoría de Desempeño: 12-3-08I6U-07-0369

DE-023

#### ***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***

Evaluar la eficacia en la comercialización del azúcar y sus subproductos y en la conservación de los empleos que genera, y la eficiencia en la administración y operación de los ingenios azucareros propiedad del Gobierno Federal.

#### ***Alcance***

La evaluación comprendió la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario P001 “Registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios”; el cumplimiento de metas de producción, comercialización, conservación de empleos, molienda, pérdidas en la producción, consumo de petróleo y tiempo perdido en el proceso de producción; el análisis de la situación financiera y el avance en el proceso de desincorporación de los ingenios; así como la actualización del costo fiscal de la expropiación.

#### ***Antecedentes***

El 3 de septiembre de 2001, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expropiaron por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones o los títulos representativos del capital o partes sociales de 27 ingenios azucareros, con objeto de mantener en operación los bienes expropiados, así como preservar los empleos y la actividad productiva.

El 12 de octubre de 2001, el Gobierno Federal, como fideicomitente único, constituyó en Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), como fiduciario, el fideicomiso público denominado Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA), cuyo objetivo prioritario es la administración de los bienes expropiados, mediante los vehículos financieros, fiduciarios y, en general jurídicos, para procurar su funcionamiento y la conservación de los empleos que generan.

El 25 de enero de 2002, NAFIN, en su carácter de fiduciaria en el FEESA, constituyó la sociedad mercantil denominada Promotora Azucarera, S.A. de C.V. (PROASA), con objeto de “recibir y transmitir los derechos que correspondan para administrar y operar los activos y las unidades industriales expropiadas”. El 29 de agosto de 2003, PROASA y NAFIN constituyeron 27 Fideicomisos Ingenios (FISOS), a fin de facilitar la administración de los bienes expropiados, que iniciaron su operación el 30 de abril de 2005 y se integraron a su patrimonio los derechos correspondientes para administrar y operar los activos de las

unidades industriales expropiadas, así como para comercializar los productos y subproductos derivados de éstos.

En 2004, se modificó el Contrato Constitutivo del FEESA para que, además de la administración de los ingenios, se desarrollaran actividades operativas y de comercialización de los productos generados. Al respecto, mediante la firma de un acta administrativa la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) cedió a NAFIN, como fiduciaria del FEESA, los derechos para administrar y operar las unidades industriales expropiadas. En 2005, mediante contrato de cesión, NAFIN otorgó a PROASA los derechos para administrar y operar los activos de las unidades industriales, así como para comercializar los productos y subproductos derivados de dicha operación. En ese mismo año, PROASA mediante contrato de cesión de derechos aportó a los FISOS los derechos que le corresponden para administrar, operar los activos y comercializar los productos y sus subproductos de las unidades industriales; actualmente los FISOS tienen dichos derechos.

El 30 de agosto de 2009, PROASA y NAFIN constituyeron mediante contrato el “Fideicomiso Administrador y Financiero” (FAF), con objeto de fungir como un mecanismo de carácter financiero y administrativo para facilitar el eficaz funcionamiento de los ingenios azucareros propiedad del Gobierno Federal.

#### Situación actual de los ingenios

De los 27 bienes expropiados en 2001, los representantes legales de 25 ingenios pertenecientes a los Grupos “A”, “B”, “C” y “D” promovieron juicios de amparo por considerar que no se respetaron sus garantías constitucionales. De estos juicios, 14 obtuvieron la protección de la Justicia de la Unión, como sigue:

Se otorgó la protección a cuatro ingenios del Grupo “A” que fueron devueltos por el Gobierno Federal, por conducto de la SAGARPA, en marzo de 2004. En 2006, al Grupo “C” le fue concedido el amparo de la Justicia de la Unión sobre sus cuatro ingenios. En cuanto al Grupo “D”, se dictó resolución judicial para que la SAGARPA le devolviera los seis ingenios, acción que se realizó en noviembre de 2006.

Los 13 ingenios restantes pasaron a propiedad del Gobierno Federal: en dos ingenios del Grupo “A”, causó estado la expropiación, en razón de que los quejosos se desistieron del juicio de amparo. De éstos, 1 se vendió en el 2005 y otro en el 2009, por un total de 261,800.0 miles de pesos. Respecto de dos ingenios del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ), no se promovió acción legal alguna ya que en el momento de la expropiación se encontraban en proceso de quiebra, por lo que quedaron en poder del Estado, los cuales fueron vendidos en 2009 y 2010, por un total de 322,150.0 miles de pesos. A los nueve ingenios del Grupo “B” les fue negado el amparo de la Justicia de la Unión, al haber sido sobreseído el juicio, ya que los quejosos promovieron el juicio de amparo, por no acreditar ser parte perjudicada de la expropiación.

Al respecto, los expropietarios solicitaron la reversión, la cual fue declarada improcedente por la SAGARPA, por lo que promovieron juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual fue resuelto el 9 de septiembre de 2010, se negó a dicho grupo el amparo y la protección de la Justicia Federal. Así, la resolución de la Décima Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quedó firme, en la cual

se ordenó que la SAGARPA emitiera una nueva resolución de conformidad con los lineamientos y fundamentos de la sentencia de amparo, a efecto de que los quejosos acreditaran su interés jurídico y la legitimación para formular la solicitud de reversión, instrucción que la SAGARPA cumplió el 8 de septiembre de 2011. A 2012, la situación de los 27 ingenios era la siguiente:

SITUACIÓN DE LOS 27 BIENES EXPROPIADOS EN DICIEMBRE DE 2012  
(Por grupo)

Grupo	Ingenios	Devueltos	Gobierno Federal	Vendidos	Observaciones
FIDELIQ/SAE	2			2	Vendidos por el SAE
"A"	6	4			Devueltos a propietarios
"B"	9		9	2	Vendidos por el SAE En proceso de desincorporación
"C"	4	4			Devueltos a propietarios
"D"	6	6			Devueltos a propietarios
<b>Total:</b>	<b>27</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las licitaciones públicas realizadas por el SAE para la venta de ingenios.

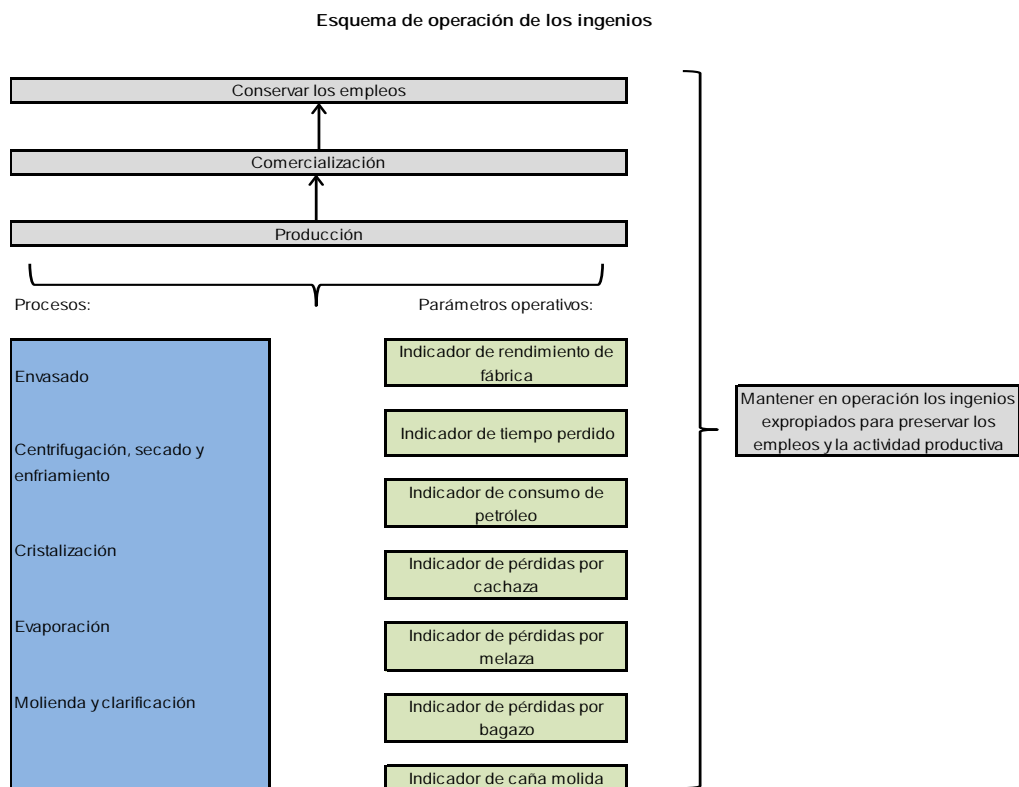
De septiembre de 2001 a diciembre de 2011, el Gobierno Federal erogó 5,165,008.7 miles de pesos para pagar diversos compromisos de los bienes expropiados, tales como: pago del diferencial del precio de la caña y a cañeros, y liquidación de la materia prima y gastos de operación.

El 23 de julio de 2012, la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitió el acuerdo por el que se desincorporan del régimen de dominio público de la Federación los inmuebles de las nueve unidades industriales, propiedad del Gobierno Federal, y se autoriza su enajenación por conducto del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), en el cual se estableció que la SAGARPA proporcionará con oportunidad a la SFP, por medio del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), la documentación necesaria respecto de los inmuebles cuya desincorporación y venta se autoriza al SAE, así como aquella otra información y documentación que le solicite posteriormente dicho organismo. Al efecto, las acciones realizadas por el FEESA durante 2012 consistieron en el levantamiento del inventario y registro de los bienes muebles, inmuebles y derechos de las nueve unidades industriales; la remisión al INDAABIN, para su revisión, de los planos de esas unidades, a fin de que sean certificados para su desincorporación. El proceso de enajenación de los ingenios corresponderá al SAE.

El FEESA funciona como un vínculo que permite a los órganos de fiscalización del Poder Ejecutivo y Legislativo conocer la información de la operación y administración de los ingenios.

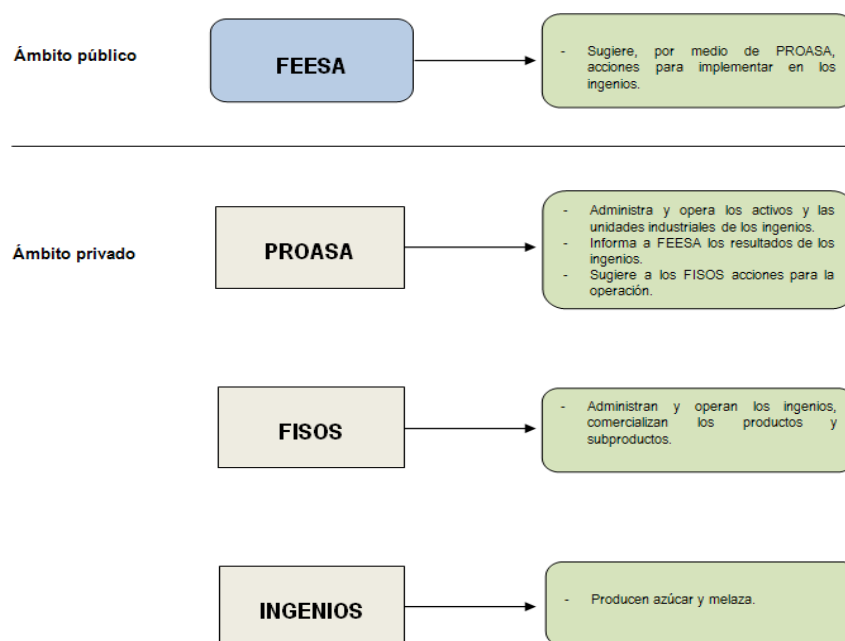
El presupuesto del FEESA para el ejercicio fiscal de 2012, por 51,860.1 miles de pesos, se asignó en dos programas presupuestarios: M001 "Actividades de apoyo administrativo" y P001 "Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios".

A continuación se presenta el esquema operativo de los ingenios administrados por el FEESA:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el "Esquema de administración y operación" de los bienes expropiados.

A continuación se presenta el esquema administrativo de los ingenios:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el “Esquema de administración y operación” de los bienes expropiados.

## Resultados

### 1. Evaluación de la MIR del FEESA

Para el ejercicio fiscal de 2012 el FEESA no contó con la MIR para el Programa presupuestario P001 “Registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios” por lo que no se pudo comprobar su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial y el cumplimiento de objetivos y metas.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, mediante los oficios núms. I6U/DAS/153/13 y I6U/DAS/160/13, del 5 y 18 de septiembre de 2013, respectivamente, el FEESA informó que “la asignación presupuestaria total del FEESA, de acuerdo al PEF 2012, estuvo determinada como gasto administrativo a efecto de cubrir su propio gasto de operación. De esta manera se observa que la estructura programática del FEESA tanto para el programa ‘M’ como para el ‘P’, se establecieron componentes presupuestarios orientados exclusivamente al gasto de operación y servicios personales de la entidad, es decir, Gasto Administrativo”.

Con el comunicado electrónico del 9 de junio de 2011, se verificó que la SAGARPA remitió a FEESA la estructura programática para su ratificación o rectificación para el ejercicio 2012, en la que registró los programas presupuestarios “M” y “P”; el 20 de junio del 2011, el FEESA remitió a la SAGARPA, por la misma vía, su estructura programática rectificada y actualizada para el ejercicio fiscal 2012, en la que incluyó únicamente el programa presupuestario M “Actividades de Apoyo Administrativo”, posteriormente, la SAGARPA mediante comunicado electrónico del 19 de diciembre de 2011, remitió al FEESA la

estructura programática presupuestal autorizada para el ejercicio fiscal 2012 en la que registraron nuevamente los programas presupuestarios "M" y "P".

Por lo anterior, la observación se solventa, ya que el FEESA acreditó que rectificó a la SAGARPA su estructura programática presupuestal para el ejercicio fiscal 2012, la cual incluyó únicamente el programa presupuestario M "Actividades de Apoyo Administrativo".

#### 12-0-08100-07-0369-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación asigne el presupuesto destinado a gasto administrativo y de apoyo únicamente en el Programa presupuestario M "Actividades de apoyo administrativo desarrolladas por las oficinas mayores o áreas homólogas".

##### **2. Utilidad pública de la expropiación de los ingenios**

Con los reportes del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar se verificó que la participación de los 9 bienes expropiados por el Gobierno Federal en la producción nacional, en las zafas 2006-2007 a 2011-2012, osciló entre el 21.6% y 23.7%. Asimismo, con el reporte "Trabajadores y empleados en bienes administrados por PROASA" se verificó que las plazas laborales en los ingenios aumentaron, al pasar de 7,003 en 2007 a 7,221 en 2012, lo que permitió cumplir con las causas de utilidad pública de la expropiación relativas a conservar la actividad productiva azucarera, el funcionamiento del mercado y la conservación de los empleos de los bienes expropiados.

**3.** En el periodo 2007-2011 el cumplimiento de las metas de producción de azúcar y de melaza, de los nueve bienes expropiados en su conjunto, fue inferior a la producción programada; en el 2012, la meta de producción de azúcar y melaza se superó en 0.1% y 3.1%, respectivamente.

Con los reportes de comercialización de azúcar y melaza de los nueve ingenios para el periodo 2007-2012 se comprobó que el cumplimiento de metas fue variable, ya que en 2007, 2009 y 2011 no se alcanzaron las metas de comercialización y en 2008, 2010 y 2012 fueron superadas según la meta anual programada.

En 2012, los FISOS establecieron el indicador "caña molida", el cual se refiere a la cantidad de azúcar recuperable o rendimiento que se obtiene por tonelada de caña molida.

Con el reporte "Parámetros operativos del 2012, Molienda y producción, programa original y datos reales", se comprobó que de los nueve ingenios, cinco (55.6%) alcanzaron la meta de caña molida, cuyos resultados oscilaron entre 5.0% y 17.6% respecto de la meta anual programada. Los cuatro ingenios restantes (44.4%) no lograron la meta de caña molida programada para 2012.

Para medir la eficiencia operativa de las unidades industriales en el proceso de elaboración de azúcar y melaza, los FISOS establecieron el indicador "pérdidas en la producción", el cual expresa la reducción de la sacarosa por cada tonelada de azúcar por pérdidas en bagazo, cachaza y melaza.

Con el reporte de los nueve ingenios, “Parámetros Operativos año 2012, balance de sacarosa, programa original y datos reales”, se comprobó que cinco (55.6%) tuvieron pérdidas de bagazo mayores que la meta programada en 2012. De los cuatro ingenios restantes, dos (22.2%) presentaron pérdidas menores que las programadas y dos (22.2%) cumplieron con la meta de 2012.

Con el reporte “Parámetros Operativos año 2012, balance de sacarosa, programa original y datos reales” se comprobó que ocho ingenios (88.9%) cumplieron con la meta programada para 2012 de pérdidas en cachaza. El ingenio restante (11.1%) presentó una pérdida de cachaza mayor que la programada para 2012.

Con el reporte “Parámetros Operativos año 2012, balance de sacarosa, programa original y datos reales” se comprobó que de los nueve ingenios, siete (77.8%) cumplieron con la meta programada de pérdidas de melaza para 2012. Los dos restantes (22.2%) presentaron una pérdida mayor que la programada para 2012.

Los FISOS definieron el indicador “consumo de petróleo” para medir su uso en el proceso de operación de las unidades industriales para la elaboración de azúcar y melaza.

Con el reporte “Parámetros operativos del 2012, consumo de petróleo, programa original y datos reales” se comprobó que de los nueve ingenios, uno (11.1%) tuvo un consumo de petróleo menor del 12.3% en el proceso de elaboración de azúcar y melaza, respecto de la meta programada para 2012. Los ocho ingenios restantes (88.9%) tuvieron consumos de petróleo superiores a la meta programada para 2012, los cuales oscilaron entre el 2.1% y el 534.4%.

Con el reporte “Parámetros operativos 2012, tiempo perdido, programa original y datos reales” se comprobó que de los nueve ingenios, uno (11.1%) perdió 279 horas en el proceso, lo que representó una disminución de 102 horas respecto de la meta programada para 2012 de 382 horas. Los ocho ingenios restantes (88.9%) sobrepasaron la meta de tiempo perdido en la producción, al perder entre 2:41 y 820:24 horas más que las programadas.

Con el reporte “Ingenios refinadores y estandaristas con mayor rendimiento de fábrica” se comprobó que de los nueve ingenios, siete (77.8%) superaron el promedio determinado por la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera de 10.9%, al obtener de 11.2% a 13.8% de rendimiento. Los dos ingenios restantes (22.2%) obtuvieron índices de rendimiento de fábrica por debajo del promedio.

El FEESA no acreditó las acciones realizadas a fin de coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos y metas de producción y comercialización de azúcar y melaza, y de los indicadores “caña molida”, “pérdidas de bagazo en la producción de los ingenios”, “pérdidas de cachaza en la producción”, “pérdidas de melaza”, “consumo de petróleo en los ingenios administrados”, “tiempo perdido en la producción de los ingenios administrados” y “rendimiento de fábrica en los ingenios administrados”.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, mediante los oficios núms. I6U/DAS/154/13 y I6U/DAS/161/13 del 5 y 18 de septiembre de 2013, respectivamente, el FEESA remitió los Contratos de Cesión de Derechos y el Convenio de Aportación de Derechos de Administración y Operación de PROASA a los Fideicomisos Ingenio, con los cuales se verificó que el FEESA cedió a los vehículos financieros, fiduciarios y

jurídicos los derechos para administrar y operar los ingenios, por lo que el FEESA no tiene injerencia respecto del cumplimiento de metas de los ingenios.

Con el acuerdo núm. CAEX/PROAZUCAR/02/200905 de la sesión extraordinaria del Consejo de Administración de PROASA, del 20 de septiembre de 2005, se comprobó que autorizó proporcionar al FEESA la información que le sea requerida a efecto de atender los requerimientos de los órganos de fiscalización del Poder Ejecutivo y Legislativo facultados para ello.

Por lo anterior, se da por solventada la observación, ya que el FEESA acreditó que al ceder a los FISOS los derechos para administrar y operar los activos y las unidades industriales expropiadas no tiene injerencia respecto del cumplimiento de metas de los ingenios.

#### **4. Estados de situación financiera de los bienes expropiados**

Con los estados financieros dictaminados de los nueve bienes expropiados por el FEESA del periodo 2006-2012, se comprobó que los resultados de operación de los ejercicios 2007, 2008, 2009 y 2012 reflejaron una pérdida, originada principalmente por las situaciones siguientes:

En 2007, los FISOS se constituyeron en patrón sustituto y asumieron obligaciones laborales. En 2008, los gastos de operación de los bienes expropiados aumentaron debido a que no contaron con los recursos suficientes para pagar el diferencial del precio de la caña, con lo cual el costo de la materia prima aumentó. En 2012, existió sobreproducción de azúcar y el precio de venta del producto cayó 44.0%, lo que provocó pérdidas a los ingenios por una acumulación de inventarios que no se pudieron comercializar en su totalidad.

Con los estados de situación financiera y los estados de resultados del ejercicio fiscal de 2012, se determinaron las razones financieras de solvencia y rentabilidad, respecto de la primera, se observó que en ocho ingenios (88.9%) su índice fue menor que la unidad y osciló entre 0.49 y 0.82 centavos para hacer frente a cada peso de sus obligaciones y sólo uno (11.1%) contó con activos suficientes para el pago de sus obligaciones.

Respecto del índice de rentabilidad se determinó que seis ingenios (66.7%) obtuvieron índices negativos, lo que significó que sus ventas no fueron suficientes para cubrir sus gastos de operación, los tres ingenios restantes (33.3%) oscilaron entre 1.0% y 7.0% de rentabilidad en relación con sus ventas, por lo que se concluye que los bienes expropiados no fueron viables como negocio.

#### **5. Avance en el inicio proceso de desincorporación de los bienes expropiados**

Con cuatro oficios del 29 de marzo, 21 de mayo, 4 y 11 de julio de 2012, se comprobó que el FEESA, a fin de avanzar en el inicio del proceso de desincorporación de los ingenios, remitió y registró en el INDAABIN los bienes y planos de las superficies a desincorporar, para su revisión, autorización y registro; remitió una nota a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal del INDAABIN para darle a conocer las tendencias favorables de mercado a fin de que los ingenios fueran enajenado, y elaboró los avalúos de los inmuebles.

#### **6. Costo fiscal de la expropiación**

Al 31 de diciembre de 2012, el costo fiscal del sector azucarero actualizado ascendió a 21,320,502.1 miles de pesos, los cuales se integraron por 9,015,236.2 miles de pesos por

concepto de la expropiación de los ingenios azucareros, y 12,305,265.9 miles de pesos por concepto de la liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.

### ***Consecuencias Sociales***

Con la administración de los ingenios realizada por el FEESA, por medio de los vehículos financieros, fiduciarios y jurídicos correspondientes, se mantuvo la actividad productiva del sector azucarero y el funcionamiento del mercado, ya que la producción de los bienes expropiados en las zafras 2006-2007 a 2011-2012 osciló entre el 21.6% y 23.7% respecto de la producción nacional; así como la conservación de los empleos que generan, al pasar de 7,003 plazas laborales en 2007 a 7,221 en 2012.

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

Se determinó(aron) 2 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 1 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es) al Desempeño.

### ***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, el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero cumplió con el desempeño en la administración de los bienes expropiados, lo que permitió dar cumplimiento a las causas de utilidad pública de la expropiación, referentes a la conservación de la actividad productiva azucarera y de los empleos que generan, y con el funcionamiento del mercado.

### ***Apéndices***

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

1. Verificar que el FEESA elaboró la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario P001 "Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios".
2. Verificar el cumplimiento de las causas de utilidad pública de los bienes expropiados.
3. Verificar el cumplimiento de metas de producción y comercialización de azúcar y melaza, del periodo 2007-2012, y de los parámetros operativos, definidos para 2012.
4. Analizar el estado de situación financiera en el periodo 2006-2012, de los bienes expropiados.
5. Analizar el avance en el proceso de desincorporación de los bienes expropiados en poder del Gobierno Federal.
6. Actualizar el costo fiscal de la expropiación al 31 de diciembre de 2012.

### *Áreas Revisadas*

Las direcciones de Administración y Sistemas, y Corporativa y Jurídica del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

### *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: Manual de Programación y Presupuesto 2012, capítulo I "Lineamientos Específicos a observar para la integración del Proyecto de PEF 2012", numeral 7, inciso c.

### *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.