

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas**Administración de Riesgos**

Auditoría de Desempeño: 14-0-06C00-07-0069

GB-072

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la administración de riesgos en las aseguradoras y afianzadoras.

Alcance

El alcance de la auditoría comprendió la evaluación de los resultados de las acciones realizadas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) en cuanto a la regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas en 2014, a fin de mantener su seguridad, solidez y estabilidad, tomando en cuenta las prioridades del PND 2013-2018, el PRONAFIDE 2013-2018 y los compromisos establecidos en la reforma financiera, relativos a la aplicación de las Reglas de Solvencia II, a efecto de establecer estándares de administración de riesgos que buscan reducir la probabilidad de insolvencia de las aseguradoras y afianzadoras, así como las posibilidades de pérdidas para los usuarios de estos servicios financieros, y la implementación del esquema denominado “programa de autocorrección”, para que las instituciones que detecten irregularidades no graves en su operación establezcan un plan de acción para corregir la situación antes de que le sea observada por la autoridad.

Antecedentes

La regulación y supervisión de la administración de riesgos ^{1/} en los sectores de seguros y fianzas ^{2/} surge como resultado de las recurrentes crisis financieras y económicas que ha enfrentado el país en los últimos 40 años; por ello en este apartado se presenta una retrospectiva sobre la evolución de las medidas y acciones gubernamentales que se diseñaron e implementaron para atenuar sus efectos y garantizar la seguridad, solidez y estabilidad de

^{1/} De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la regulación de los sectores de seguros y fianzas consiste en la emisión de reglas, normas y disposiciones que coadyuven a mantener su seguridad, solidez y estabilidad, a efecto de fomentar su sano y equilibrado desarrollo, en protección de los intereses del público usuario. La supervisión incluye la inspección y vigilancia de las instituciones financieras con objeto de revisar, verificar, comprobar y evaluar sus operaciones, así como de imponer sanciones en caso de detectar incumplimientos. La administración de riesgos consiste en identificar los problemas financieros que enfrentan las instituciones y que requieren la adopción de medidas preventivas y correctivas para su solución.

^{2/} Los sectores de seguros y fianzas forman parte del Sistema Financiero y concentran las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas y las instituciones de fianzas.

los sectores.^{3/} Los principales acontecimientos fueron los que se presentan en el cuadro siguiente:

ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS
EN LOS SECTORES DE SEGUROS Y FIANZAS, 1981-2014

Año o periodo	Antecedentes
1981-1984	Se impulsó el desarrollo del sector de seguros con el establecimiento de facultades para que las instituciones de seguros pudieran administrar las sumas que por concepto de dividendos o indemnizaciones les confiaran los asegurados o sus beneficiarios y se emitieron reglas para el cálculo actuarial de las reservas por riesgos en curso de los seguros de daños y de reaseguro, así como para diseñar una reserva, a fin de cubrir el pago de siniestros ocurridos y no reportados.
1985-1990	Se creó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) con facultades para emitir las normas de carácter prudencial orientadas a preservar la solvencia, liquidez y estabilidad financiera de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y fianzas, así como para supervisar las actividades de dichas instituciones, a fin de proteger los intereses de los usuarios. Asimismo, se establecieron reglas sobre la constitución de la reserva de riesgos en curso para los ramos de no-vida; la clasificación de los ramos de seguros de accidentes y enfermedades, y la cobertura de los ramos de daños, de terremoto y otros riesgos catastróficos.
1994-1997	Para coadyuvar a la seguridad, solidez y estabilidad de los sectores de seguros y fianzas se emitieron nuevas reglas de inversión de las reservas técnicas de las aseguradoras y afianzadoras, a efecto de diversificar los portafolios de inversión, obtener mayores rendimientos y reducir la insolvencia de las instituciones.
1998-2012	Se fortaleció el papel de la CNSF para ejercer la inspección y vigilancia de las áreas técnicas, contables, financieras y administrativas de las instituciones y sociedades del sector asegurador y afianzador, a efecto de verificar que las mismas cumplieran con los requerimientos previstos por la legislación aplicable, con el fin de mantener su estabilidad, seguridad y solvencia, adoptando medidas correctivas en caso de detectar alguna desviación.
2009	Se introdujo el esquema regulatorio de Solvencia en el sector asegurador, bajo el cual se engloba la revisión del régimen de suficiencia de capital de las aseguradoras. Tiene como propósito establecer un conjunto de requerimientos de reservas técnicas, estándares de administración de riesgos y mecanismos para reducir la insolvencia de las instituciones financieras, así como las posibilidades de pérdidas para los usuarios.
2013	Se expidió la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, en la cual se establece un marco de regulación prudencial del sector asegurador y afianzador basado en la mejora de la administración de riesgos de las instituciones. Este marco regulatorio sigue las directrices del estándar internacional de Solvencia II, que tiene como eje la identificación, medición y adecuada administración de los riesgos a los que se encuentran expuestas estas entidades en su operación, de forma que tanto los requerimientos cuantitativos como las acciones de regulación y supervisión se sustenten en el perfil específico de riesgo de cada institución, lo cual propiciará un empleo más eficiente del capital que respalda su operación.
2014	En la Reforma Financiera se establecieron compromisos para emitir una regulación prudencial estricta que permita dimensionar los riesgos del Sistema Financiero, y contar con mecanismos de respuesta para detectarlos y mitigarlos, así como fortalecer la supervisión para que las diferentes autoridades financieras trabajen de manera conjunta en la identificación de los riesgos que podrían amenazar la estabilidad de las instituciones de seguros y fianzas.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018; el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, 2002-2006, 2008-212 y 2013; la Memoria de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, 1990-2005 y la Iniciativa de la Reforma Financiera, presentada a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 8 de mayo de 2013.

Como resultado de la Reforma Financiera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014, a efecto de que el Sistema Financiero contribuya en mayor medida al crecimiento económico, se establecieron los cuatro pilares siguientes: 1. Incrementar la competencia entre los proveedores de servicios financieros; 2. Fomentar el crédito por medio

^{3/} La SHCP señaló que un Sistema Financiero seguro, sólido y estable facilitará que las familias y empresas canalicen sus ahorros y obtengan financiamiento para sus proyectos de inversión. En este sentido, la dependencia precisa que se requiere un marco legal que contribuya al incremento en el ahorro financiero y el flujo de financiamiento de manera sostenible; para ello, las autoridades financieras deben garantizar que el Sistema Financiero en su conjunto, y en particular los sectores de seguros y fianzas, cumpla con los más altos estándares de transparencia y administración de riesgos en cada una de las etapas del proceso de otorgamiento de créditos, aunado a que las instituciones cuenten con indicadores de solvencia y con mecanismos para prevenir y detectar el lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.

de la banca de desarrollo; 3. Ampliar los productos y servicios financieros en mejores condiciones para los usuarios, y 4. Mantener un Sistema Financiero seguro, sólido y estable.

La regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas, se encuentra enmarcada en el pilar cuatro de la reforma financiera, ya que aun cuando se cuenta con instituciones sólidas manejadas con altos estándares prudenciales,^{4/} que reflejan una situación financiera sana, inclusive en un entorno internacional inestable, las autoridades financieras del país indican que se requiere de una regulación prudencial estricta que permita dimensionar los riesgos y contar con mecanismos de respuesta para detectarlos y mitigarlos, así como fortalecer la supervisión en los que participen las diferentes autoridades financieras para trabajar de manera conjunta en la identificación de los riesgos que podrían amenazar la seguridad, solidez y estabilidad del Sistema Financiero en su conjunto, y en particular de los sectores de seguros y fianzas.

De acuerdo con las disposiciones de carácter general emitidas por las autoridades financieras y que son aplicables a las instituciones de los sectores de seguros y fianzas, por su naturaleza, los riesgos se clasifican en financieros (en los que se encuentran los riesgos de crédito, liquidez y mercado) y no financieros (que incluyen los riesgos legales, operacionales y tecnológicos).

Con el análisis de las estadísticas de la CNSF se identificó que los riesgos que más han afectado a las aseguradoras y afianzadoras son: 1. De seguro, que se deriva de la suscripción de contratos de seguros, atendiendo a los eventos cubiertos y los procesos seguidos en el ejercicio de la actividad; 2. De crédito, por la falta de pago del asegurado, y 3. De mercado, por cambios en los factores de riesgo que inciden sobre la valuación de las tasas de interés, tipo de cambio e índices de precios.

Resultados

1. Regulación de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas

En 2014, la CNSF estableció medidas para el fortalecimiento del marco prudencial que preservarán la solvencia, liquidez y estabilidad financiera de las instituciones sujetas a su inspección y vigilancia, mediante la emisión de 2 (9.5%) disposiciones y de 19 (90.5%) modificaciones, a fin de procurar un desarrollo equilibrado de los sectores asegurador y afianzador y de mantener un sistema financiero sólido y prudente.

Respecto de las disposiciones emitidas, se publicó la Circular Única de Seguros y Fianzas, a fin de otorgar certeza jurídica a las instituciones sujetas a la inspección y vigilancia de la CNSF en cuanto al marco normativo al que deberán sujetarse en el desarrollo de sus operaciones. Con la emisión de esa circular se fortaleció el marco prudencial y se dotó de herramientas a las instituciones sujetas a su inspección y vigilancia para la regulación y el control oportuno de los riesgos a que están expuestas en su operación, mediante disposiciones relacionadas con la implementación de un área de administración de riesgos; la incorporación del sistema de administración de riesgos a la estructura organizacional de las instituciones; la corrección de las deficiencias detectadas, y la elaboración de un Manual de Administración de Riesgos.

Previamente a la reforma financiera de 2014, la CNSF emitió la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas con objeto de procurar un desarrollo equilibrado de los sectores asegurador y

^{4/} De acuerdo con la SHCP, las instituciones de seguros y fianzas se manejan con altos estándares prudenciales al estar reguladas bajo normas que están alineadas con los acuerdos internacionales de Solvencia II.

afianzador, con lo que la regulación se alineó con las directrices del estándar internacional de Solvencia II, el cual tiene como propósito establecer un conjunto de requerimientos de reservas técnicas, estándares de administración de riesgos y mecanismos para reducir la insolvencia de las instituciones financieras, así como las posibilidades de pérdida para los usuarios.

Se verificó que con la emisión de la LISF, la CNSF fortaleció el marco normativo en materia de regulación y supervisión de administración de riesgos, mediante el diseño de políticas y procedimientos de administración de riesgos; la determinación de requisitos para los modelos de administración de riesgos; la implementación de una función actuarial para aplicar el sistema de administración de riesgos, y las facultades de la CNSF para emitir disposiciones prudenciales, a fin de preservar la solvencia, liquidez y estabilidad financiera de las Instituciones, la inspección, vigilancia, imposición de sanciones y revocación de éstas cuando cometan infracciones a la regulación.

Asimismo, se determinó que, en el periodo 2007-2014, la CNSF emitió y modificó 516 disposiciones, a fin de preservar la solvencia, liquidez y estabilidad financiera de los sectores de seguros y fianzas, que se fortalecieron con la implementación de la reforma financiera.

2. Supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas

Como parte de la implementación de la reforma financiera, el 10 de marzo de 2013, la CNSF, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro firmaron el “instrumento de colaboración para una supervisión consolidada efectiva”, por medio del cual se coordinarán para fortalecer las labores de supervisión de los grupos financieros y establecer estándares de administración de riesgos, a efecto de reducir la probabilidad de insolvencia de las aseguradoras y afianzadoras, así como las posibilidades de pérdidas para los usuarios de esos servicios financieros.

Asimismo, en 2014, las afianzadoras y aseguradoras presentaron para aprobación de la CNSF 268 “programas de autocorrección”, una vez que detectaron irregularidades o incumplimientos no graves a lo previsto en las leyes o demás disposiciones aplicables. Del total de programas, 248 (92.5%) fueron emitidos por 83 aseguradoras y 20 (7.5%) por 9 afianzadoras; las anomalías que originaron la presentación de esos programas fueron, entre otras, la entrega extemporánea de información; la entrega de resultados de la valuación y suficiencia de reserva de riesgos; la sustitución de información; la presentación del informe de solvencia, y los errores en la información entregada a la CNSF para los efectos de supervisión.

Se constató que para realizar la supervisión de las instituciones de seguros y fianzas, la CNSF contó con una metodología basada en riesgos, la cual por medio de la aplicación de seis criterios seleccionó las instituciones para su supervisión. Uno de los criterios se enfocó en la medición de los riesgos, ya que midió la atención regulatoria de las instituciones de seguros y fianzas que no realizaron una operación adecuada con base en disposiciones técnicas, legales, contables y administrativas aplicables.

Se verificó que, en 2014, la CNSF programó realizar un total de 200 visitas con un enfoque de riesgos, con objeto de revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones, patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y, en general, todo lo que afecte la posición financiera, actuarial, y de reaseguro, que conste o deba constar en los registros de la institución, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones

legales, reglamentarias y administrativas aplicables en su funcionamiento: 115 (57.5%) ordinarias, 72 (36.0%) especiales y 13 (6.5%) de investigación.

Al respecto, la entidad realizó 207, por lo que superó su meta total en 3.5%. En cuanto a las visitas especiales y de investigación, la CNSF cumplió su meta en 97.2% y en 84.6% respectivamente. La CNSF acreditó que en 2014 no se presentaron situaciones especiales operativas en las instituciones que ameritaran la realización de visitas especiales o de investigación, adicionales a las realizadas en ese año, ya que de acuerdo con el artículo 110 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, esas visitas se practican siempre que sea necesario a juicio del Presidente para examinar, y en su caso, corregir situaciones especiales operativas, y cuando tengan por objeto aclarar una situación específica.

En cuanto a las acciones de vigilancia, en 2014, la CNSF realizó la comprobación y evaluación sistemática de la operación y funcionamiento de las instituciones sujetas a su inspección y vigilancia, en ese año programó elaborar 1,379 informes de vigilancia y realizó 1,375, lo que significó un cumplimiento de 99.7%. Se verificó que la diferencia entre la meta programada y la alcanzada se debió a que en 2014 se fusionaron dos instituciones de seguros. La entidad fiscalizada proporcionó los oficios mediante los cuales se realizó la fusión, así como la evidencia del total de informes de vigilancia realizados.

Como consecuencia de las acciones de supervisión, la CNSF impuso un total de 691 sanciones a las instituciones de seguros y fianzas, de las cuales el 32.1% (222) correspondió a amonestaciones, y el 67.9% (469) a multas por un importe total de 26,285.1 miles de pesos, principalmente por el incumplimiento del catálogo de cuentas y por no entregar información financiera en el plazo establecido.

En relación con las acciones de supervisión realizadas en el periodo 2005-2014, se determinó que el número de visitas presentó un crecimiento promedio anual de 0.3%, al pasar de 201 visitas en 2005 a 207 visitas en 2014; en tanto, el número de sanciones impuestas decreció en promedio anual en 0.4%, al pasar de 716 sanciones (107 amonestaciones y 609 multas) en 2005 a 691 (222 amonestaciones y 469 multas) en 2014, lo cual denota que mientras más acciones de supervisión se implementen las instituciones de seguros y fianzas atenderán en mayor medida a la normativa aplicable y, en consecuencia, sus riesgos estarán mejor administrados.

3. Administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas

Se verificó que, en 2014, la CNSF estableció un esquema de supervisión para evaluar el perfil de riesgo de la operación de las instituciones de los sectores asegurador y afianzador, a fin de identificar los riesgos que pudieran afectar la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones. Se determinó que de las 117 instituciones (102 aseguradoras y 15 afianzadoras), ninguna se ubicó en el nivel I de atención regulatoria; el 19.6% de las instituciones de seguros y el 33.3% de las instituciones de fianzas se ubicó en el nivel II, por lo que tuvieron una situación técnico-financiera sana; el 60.8% de las instituciones de seguros y el 46.7% de las de fianzas se ubicó en el nivel de atención III, por lo que la mayoría de las instituciones presentaron estabilidad en su situación técnico-financiera; el 17.6% de las instituciones de seguros y el 20.0% de las instituciones de fianzas se ubicaron en el nivel IV, lo que significó que presentaron un deterioro de su situación técnico-financiera, y el 1.0% de las instituciones de seguros se ubicó en el nivel V de atención regulatoria, lo que indicó que presentó

problemas de solvencia graves; sin embargo, para el 1.0% de las instituciones de seguros no se identificó la calificación respecto del nivel de atención regulatoria.

Asimismo, se identificaron las acciones de administración de riesgos asignadas por la CNSF a las instituciones evaluadas con riesgo en 2014, mediante la revisión del “Informe Definitivo del Cuarto Trimestre de 2014”, y que consistieron en emplazamientos, solicitudes de planes de regularización, y la instrucción de realizar visitas de inspección, para subsanar las irregularidades identificadas, a fin de mantener la solvencia, liquidez y estabilidad del sector asegurador.

También se verificó que, en el periodo 2005-2014, entre el 73.3% y el 80.4% de las instituciones de seguros y entre el 92.3% y el 80.0% de las instituciones de fianzas, se ubicó en los niveles de atención regulatoria I, II y III; mientras que entre el 26.7% y el 16.6% de las instituciones de seguros y entre el 7.7% y el 20.0% de las instituciones de fianzas se ubicó en los niveles IV y V, por lo que requirieron de acciones regulatorias para mantener la solvencia, liquidez y estabilidad del sector asegurador y afianzador. Lo anterior mostró que las acciones de administración de riesgos de la CNSF incidieron en que las instituciones sujetas a su revisión mantuvieran un nivel de riesgo moderado y, por tanto, su situación técnico-financiera fuera óptima, a fin de contribuir al logro de los compromisos establecidos en la Reforma Financiera respecto de mantener un Sistema Financiero sólido y prudente para dar certidumbre a los usuarios de los sectores asegurador y afianzador.

4. Resultado de la regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas

En 2014, la CNSF dio a conocer la información financiera de las instituciones de seguros y fianzas respecto del cumplimiento de los requerimientos sobre sus reservas técnicas, capital mínimo de garantía y capital mínimo pagado y requerimiento mínimo de capital base de operaciones.

Se verificó que, en ese año, el padrón de las instituciones de seguros y fianzas que se encontraron en operación se conformó de la manera siguiente: 102 (87.2%) aseguradoras y 15 (12.8%) afianzadoras. De las 102 instituciones de seguros, 79 (77.5%) fueron de seguros tradicionales, 10 (9.8%) especializadas en salud, 9 (8.8%) en pensiones, 3 (2.9%) en vivienda y 1 (1.0%) en garantía financiera.

El análisis de la información mostró que como resultado del fortalecimiento del marco regulatorio, así como de las acciones de supervisión de la administración de riesgos realizadas por la CNSF, en 2014, 111 (94.9%) de las 117 instituciones cumplieron con los requerimientos financieros establecidos en las circulares Únicas de Seguros y de Fianzas que les fueron aplicables, ya que presentaron todos sus índices regulatorios iguales o mayores a 1.0; 5 (4.3%) no cumplieron con alguno de los tres índices; en 18 (15.4%) casos al menos un índice no les fue aplicable, y de una (0.8%) institución no se dispuso de la información.

En cuanto a las 111 instituciones que tuvieron índices satisfactorios, se verificó que contaron con los requerimientos de capital mínimo pagado que establece anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dispusieron de las provisiones financieras y los recursos patrimoniales requeridos por la regulación, y sus inversiones estuvieron en condiciones adecuadas de seguridad y liquidez, por lo que estuvieron en condiciones financieras sanas para hacer frente a los riesgos financieros a que estuvieron expuestas y a sus obligaciones con los usuarios de los servicios de seguros y fianzas.

En los cinco casos en que las instituciones no cumplieron con los parámetros regulatorios para sus índices financieros, se verificó que la CNSF implementó medidas correctivas consistentes en emplazamientos por los faltantes correspondientes y solicitó la presentación de planes de regularización tendientes a subsanar las irregularidades, por lo que, a 2015, las 5 instituciones presentaron condiciones financieras sanas para cumplir con sus obligaciones, con lo que la CNSF procuró un desarrollo ordenado de los sectores de seguros y fianzas, y coadyuvó a que los usuarios de las 15,366,480 pólizas y 153,952,708 certificados convenidos durante el ejercicio fiscal 2014 tuvieran seguridad jurídica y certidumbre financiera, y prefirieran contratar un seguro o una fianza para proteger su patrimonio ante eventos adversos.

En cuanto al cumplimiento de los índices financieros de las instituciones de seguros y fianzas conforme a las circulares Únicas de Seguros y de Fianzas, registrado en el periodo 2005-2014, se determinó que en promedio el 92.3% de las instituciones de seguros y el 99.3% de las instituciones de fianzas cumplieron los requerimientos financieros establecidos en la regulación, por lo que contaron con parámetros de solvencia, liquidez y estabilidad financiera aceptables, en beneficio de los usuarios de los servicios de seguros y fianzas.

Se concluye que, como resultado de las acciones de regulación y supervisión de la administración de riesgos realizadas por la CNSF en el periodo 2005-2014, los sectores de seguros y fianzas incrementaron su penetración en la economía, ya que las primas emitidas por las instituciones de seguros y fianzas crecieron en promedio anual en 6.2%, al pasar de 216,401.0 millones de pesos en 2005 a 373,355.6 millones de pesos en 2014, y la proporción respecto del PIB creció en promedio anual 3.8% en ese periodo.

5. *Recursos erogados en la regulación y supervisión de la administración de riesgos de los sectores de seguros y fianzas.*

Se verificó que, en 2014, la CNSF ejerció 399,686.7 miles de pesos en actividades de regulación y supervisión, monto superior en 95.0% en relación con el presupuesto original, de 204,916.8 miles de pesos, mediante el Programa Presupuestario (Pp) G004 "Regulación, inspección y vigilancia del sector asegurador".

Las justificaciones de las variaciones entre el presupuesto aprobado y el ejercido en el periodo en revisión obedecieron, principalmente, a un mayor ejercicio presupuestario en el rubro de gastos de operación, ya que los recursos autorizados fueron destinados para atender los compromisos de gasto de servicios personales, y para la adquisición de bienes y servicios; la CNSF financió sus requerimientos presupuestarios con base en la certificación de ingresos excedentes inherentes a sus actividades.

En el periodo 2005-2014, la CNSF incrementó su presupuesto ejercido para llevar a cabo sus labores de regulación y supervisión a las instituciones de seguros y fianzas, ya que presentó una variación real de 46.9%, al pasar de 271,998.0 miles de pesos en 2005 a 399,686.7 miles de pesos en 2014.

En relación con el costo promedio de la supervisión realizada por la CNSF, se determinó que en 2014 cada una de las 207 visitas realizadas costó, en promedio, 1,930.9 miles de pesos, y en el periodo de análisis cada visita de inspección tuvo un costo promedio de 1,785.0 miles de pesos; el número de visitas creció en promedio anual en 0.3%, al pasar de 201 visitas realizadas en 2005 a 207 en 2014, en tanto, el presupuesto ejercido presentó un crecimiento promedio anual de 4.4%, al pasar de 271,998.0 miles de pesos en 2005 a 399,686.7 miles de pesos en 2014.

6. Control Interno

Se verificó que, en 2014, la CNSF cumplió con las cinco normas generales de control interno establecidas en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, en razón de que se dispuso de un entorno y clima organizacional de respeto e integridad y con un código de conducta autorizado, implementado y vigente; realizó periódicamente la encuesta al clima organizacional; implementó un proceso sistemático que permitió identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que pudieron obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y dispuso de mecanismos para medir los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas; así como de un sistema de información diseñado e instrumentado bajo criterios de confiabilidad y oportunidad, y un sistema de control interno verificado y evaluado por los servidores públicos responsables de cada nivel de control.

Asimismo, se constató que la comisión identificó y valoró 10 riesgos en materia de administración de riesgos, los cuales fueron clasificados como controlados y se instrumentaron acciones a fin de administrarlos.

7. Sistema de Evaluación de Desempeño

Se determinó que, en 2014, la CNSF contó con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Presupuestario (Pp) G004 “Regulación, inspección y vigilancia del sector asegurador”. En cinco de los seis indicadores de la MIR del Pp G004, la CNSF cumplió con las disposiciones aplicables, excepto para el indicador a nivel de Fin “Porcentaje de cumplimiento de regulación”, en el que el método de cálculo no es congruente con el nombre del indicador, ya que considera las instituciones que cumplen adecuadamente con la regulación y las instituciones con observaciones relevantes de deterioro de su solvencia, lo que impide medir el porcentaje de cumplimiento de la regulación.

Además, se verificó la justificación de los seis criterios para la elección de los indicadores establecidos en la MIR.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la CNSF acreditó que para el ejercicio fiscal 2016 el nombre del indicador de fin de la MIR se ajustó de “porcentaje de cumplimiento de regulación” a “porcentaje de supervisión de regulación”.

Asimismo, la CNSF proporcionó copia del memorándum número PRES-00020/2015 del 10 de septiembre de 2015, por medio del cual la titular de la presidencia de la comisión instruyó al Director de Administración de Recursos Financieros y Materiales para que realice las gestiones necesarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de solicitar la apertura del Portal Aplicativo, donde se registra el “Avance en los indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal”, correspondiente al ejercicio presupuestario de 2017, con el fin de ajustar el método de cálculo del indicador de nivel fin para que sea consistente con el nombre del mismo y con el objetivo de ese nivel.

8. Rendición de cuentas

En la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014, se identificó el objetivo de la CNSF relativo a regular y supervisar la operación de las instituciones que constituyen los sectores asegurador y afianzador, vigilando el cumplimiento del marco

normativo aplicable, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las mismas, para garantizar los intereses del público usuario; sin embargo, en la exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014 no se identificó el problema público que se pretendió atender mediante la regulación y supervisión de la administración de riesgos de la CNSF, ni se establecieron indicadores y metas para conocer los resultados del ejercicio del gasto.

Respecto de lo reportado en la Cuenta Pública 2014, se verificó que la comisión no informó sobre la forma y fondo de la ejecución del presupuesto asignado en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas, tampoco se reportó información ni indicadores para conocer los resultados del ejercicio del gasto, el logro de objetivos y metas, ni el avance en la solución del problema público, ya que los resultados identificados se refieren a la regulación del sector financiero; el incremento en los rendimientos de las aseguradoras; la portabilidad de operaciones entre las instituciones; el mercado de rentas vitalicias; la publicación de las Reglas de Operación del Seguro para propietarios de vehículos; la publicación de la Circular Única de Seguros y Fianzas, y la justificación del incremento del presupuesto aprobado,

También se determinó que la CNSF no contó con mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, que permita la rendición de cuentas de la gestión pública.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la CNSF proporcionó copia del memorándum número PRES-00019/2015 del 10 de septiembre de 2015, por medio del cual la titular de la presidencia de la comisión instruyó al Director de Administración de Recursos Financieros y Materiales, para que realice las gestiones necesarias a efecto de que en la elaboración del próximo Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, se incluya el problema público identificado en el “Árbol del problema” relativo al programa presupuestario G004 “Regulación, inspección y vigilancia del sector asegurador” como parte de la exposición de motivos de dicho presupuesto.

Asimismo, la CNSF proporcionó copia del memorándum número PRES-00021/2015 del 10 de septiembre de 2015, por medio del cual la titular de la presidencia de la comisión instruyó al Director de Administración de Recursos Financieros y Materiales para que realice las gestiones necesarias a fin de remitir copia del Informe Ejecutivo de Desempeño de 2015 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que se incluya la información de las sanciones emitidas por esa comisión, a efecto de que en la integración de la Cuenta Pública de ese año se reporte información clara, confiable, oportuna y suficiente respecto de la regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas, a fin de determinar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.

Consecuencias Sociales

Las acciones de regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas realizadas por la CNSF garantizaron la protección del patrimonio de los usuarios de las 15,366,480 pólizas y 153,952,708 certificados convenidos durante el ejercicio fiscal 2014, ya que se contó con un marco prudencial para dimensionar los riesgos y disponer de mecanismos de supervisión y respuesta para detectarlos y mitigarlos, y se fomentó la implementación de modelos internos de riesgo que determinaron los niveles individuales de

capital necesarios para mantener la seguridad, solidez y estabilidad del sector, considerando los riesgos de mercado, liquidez concentración, operación y crédito de cada institución. Lo anterior permitió que los índices de solvencia de las 102 aseguradoras y 15 afianzadoras se ajustaran a los estándares nacionales e internacionales de 1.0.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 2 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente se emite el 25 de septiembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta 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. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

Como resultado del análisis de los diagnósticos del PND 2001-2018 y el PRONAFIDE 2002-2018, se identificó que aun cuando se cuenta con instituciones sólidas manejadas con altos estándares prudenciales, que reflejan una situación financiera sana, inclusive en un entorno internacional inestable, las autoridades financieras del país indican que se requiere de una regulación prudencial estricta que permita dimensionar los riesgos y contar con mecanismos de respuesta para detectarlos y mitigarlos, así como fortalecer la supervisión en los que participen las diferentes autoridades financieras para trabajar de manera conjunta en la identificación de los riesgos que podrían amenazar la seguridad, solidez y estabilidad del Sistema Financiero en su conjunto, y en particular de los sectores de seguros y fianzas.

La CNSF es la entidad responsable de procurar el desarrollo equilibrado de los sectores asegurador y afianzador por medio de la regulación y la supervisión de la administración de riesgos de las instituciones de seguros y fianzas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que a fin de proteger el patrimonio de las familias, las empresas y el gobierno, ante la exposición de las aseguradoras y afianzadoras a eventos negativos que afectan su seguridad, solidez y estabilidad, en 2014, en términos de la reforma financiera, la CNSF fortaleció la regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas, al emitir 2 disposiciones y realizar 19 modificaciones al marco prudencial para regular los montos de las reservas técnicas, el capital mínimo de garantía y el capital mínimo pagado de las aseguradoras y afianzadoras. Asimismo, instrumentó la nueva Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2013, que tiene por objeto regular y supervisar la organización, operación y funcionamiento de las instituciones de seguros y fianzas, de acuerdo con las directrices del estándar internacional de Solvencia II, el cual tiene como propósito establecer un conjunto de requerimientos de reservas técnicas, estándares de administración de riesgos y mecanismos para reducir la insolvencia de las instituciones financieras, así como las posibilidades de pérdidas para los usuarios.

En cuanto a las acciones de supervisión, la CNSF realizó 207 visitas de inspección de las 200 programadas con objeto de verificar que las instituciones cumplieran con la regulación. Respecto de los compromisos establecidos en la reforma financiera, la CNSF implementó el “programa de autocorrección”, con el que en 268 ocasiones las instituciones que detectaron irregularidades o incumplimientos no graves en su operación establecieron un plan de acción

para corregir la irregularidad antes de ser sancionadas. Adicionalmente, la CNSF, de manera conjunta con la CNBV y la CONSAR, firmó el “instrumento de colaboración para una supervisión consolidada efectiva”, con el que se fortalecerán y profundizarán las labores de supervisión sobre los grupos financieros, a efecto de establecer estándares de administración de riesgos, que buscan reducir la probabilidad de insolvencia de las aseguradoras y afianzadoras, así como las posibilidades de pérdidas para los usuarios de estos servicios financieros.

La CNSF implementó mecanismos de administración de riesgos en esos sectores, a fin de identificar problemas que requirieran la adopción de medidas de carácter preventivo y correctivo, con lo que el 80.3% (94) de las 117 instituciones presentó una situación técnico-financiera sana y en los casos en que las instituciones presentaron deterioro en su situación financiera, la CNSF implementó medidas correctivas para subsanar las irregularidades, a fin de mantener su solvencia, liquidez y estabilidad.

Como resultado de las acciones de regulación y supervisión de la administración de riesgos, 111 (94.9%) de las 117 instituciones se ajustaron a los estándares nacionales e internacionales en cuanto a mantener índices financieros de 1.0, ya que contaron con los requerimientos de capital mínimo pagado que estableció la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dispusieron de las provisiones financieras y los recursos patrimoniales requeridos por la regulación, y sus inversiones estuvieron en condiciones adecuadas de seguridad y liquidez, por lo que estuvieron en condiciones financieras sanas para hacer frente a los riesgos financieros a que estuvieron expuestas y a sus obligaciones de aseguramiento y afianzamiento, y con ello se dio certeza jurídica y certidumbre financiera a los usuarios de los servicios de seguros y fianzas respecto de la protección de su patrimonio.

En opinión de la ASF, la CNSF procuró el desarrollo equilibrado de los sectores asegurador y afianzador y garantizó la protección del patrimonio de los usuarios de las 15,366,480 pólizas y 153,952,708 certificados convenidos durante el ejercicio fiscal 2014, al emitir disposiciones para regular y supervisar la administración de riesgos de las instituciones de seguros y fianzas y contar con mecanismos para prevenir, identificar y, en su caso, corregir oportunamente las situaciones que puedan afectar la estabilidad y solvencia de las instituciones.

En opinión de la ASF, se determinó que las autoridades financieras fortalecieron la regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas, al emitir las normas prudenciales necesarias para regular los montos de las reservas técnicas, el capital mínimo de garantía y el capital mínimo pagado de las aseguradoras y afianzadoras. Los resultados derivados de la aplicación de mecanismos de administración de riesgos en esos sectores permitieron identificar problemas que requieran la adopción de medidas de carácter preventivo y correctivo, a fin de mantener su solvencia, liquidez y estabilidad.

La auditoría aporta elementos para dar certeza jurídica y certidumbre financiera a los usuarios de los servicios de seguros y fianzas respecto de la protección de su patrimonio, así como para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos de esos sectores.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que los resultados de las acciones realizadas por la CNSF, en 2014, relativas a la emisión de reglas, normas y disposiciones en materia de administración de riesgos, se orientan a mantener la seguridad, solidez y estabilidad de los sectores de seguros y fianzas.
2. Comprobar los resultados de la supervisión efectuada por la CNSF, en 2014, a los sectores de seguros y fianzas.
3. Constatar los resultados de las acciones que realizó la CNSF, en 2014, para identificar, medir y controlar de manera oportuna los riesgos potenciales a los que se expusieron los sectores de seguros y fianzas, y que propuso las políticas, medidas y acciones pertinentes para enfrentarlos.
4. Revisar los resultados de la regulación y supervisión de la administración de riesgos realizada por la CNSF, en 2014, a fin de mantener la seguridad, solidez y estabilidad financiera de las instituciones de los sectores de seguros y fianzas.
5. Verificar que los recursos erogados por la CNSF, en 2014, en la regulación y supervisión de la administración de riesgos de las instituciones de los sectores de seguros y fianzas incidieron en el número de visitas de inspección realizadas.
6. Comprobar que la CNSF, en 2014, dispuso de un control interno idóneo para cumplir los compromisos establecidos en la reforma financiera en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas.
7. Verificar que la MIR 2014 del programa presupuestario G004 "Regulación, inspección y vigilancia del sector asegurador y afianzador" fue útil como instrumento de evaluación del cumplimiento de los compromisos establecidos en la reforma financiera en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas.
8. Comprobar que la CNSF reportó en la Cuenta Pública de 2014 información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre el cumplimiento de los compromisos establecidos en la reforma financiera en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos en los sectores de seguros y fianzas.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Supervisión Financiera; de Supervisión de Reaseguro, y de Supervisión del Seguro de Pensiones y Salud, de la Vicepresidencia de Operación Institucional, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

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.