

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Regulación, Inspección y Vigilancia de las Entidades del Sistema Financiero Mexicano Sujetas a la Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores-Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCOS)

Auditoría de Desempeño: 15-5-06B00-07-0072

72-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las acciones de regulación, inspección y vigilancia realizadas por la CNBV a las Sociedades Financieras Comunitarias, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la regulación, inspección y vigilancia para el correcto funcionamiento de las Sociedades Financieras Comunitarias, relativas a la protección de los usuarios, la economía mediante el ejercicio del presupuesto, y la valoración del Sistema de Evaluación de Desempeño, el control interno, así como la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario G005 “Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del Sistema Financiero Mexicano sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.

Antecedentes

El Sistema Financiero Mexicano está integrado por un conjunto de normas jurídicas y principios para fijar los términos, en los cuales la autoridad financiera regula, supervisa, vigila y, en su caso, sanciona aspectos relacionados con la constitución, organización y funcionamiento de las entidades financieras, así como las instituciones auxiliares y

complementarias en protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros.^{1/}

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es responsable de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema,^{2/} y la CNBV, como órgano desconcentrado de la SHCP, regula y supervisa,^{3/} mediante la inspección y vigilancia, al sector bancario, de crédito y ahorro popular, intermediarios financieros no bancarios y el mercado de valores;^{4/} y a las entidades financieras responsables de la operación del sistema financiero.

En México, el sistema financiero ha transcurrido por varias décadas de crisis y ajustes que se han traducido en cambios significativos en su marco regulatorio y en su estructura, así como el número y perfil de las instituciones financieras que lo conforman.

A continuación se presenta la cronología de los principales hitos históricos sobre el Sistema Financiero Mexicano y la conformación de la CNBV.

Periodo	Acontecimiento
1995-1999	<p>En 1995, se registró una crisis bancaria derivado de la insuficiente solvencia moral de algunos de los compradores de los bancos que se privatizaron, debido a los efectos del desequilibrio en la balanza de pagos, que dio lugar a una devaluación cambiaria.^{5/}</p> <p>El 28 de abril de 1995, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, consolidando en un sólo órgano desconcentrado las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, con objeto de supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades integrantes del Sistema Financiero Mexicano, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.^{6/}</p>

^{1/} Acevedo Balcorta, Jaime Antonio. **El Sistema Bancario Mexicano, Capítulo II “El Sistema Financiero Mexicano Autoridades”**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3230/5.pdf>

^{2/} Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

^{3/} La CNBV regula mediante la emisión de disposiciones y cambios al marco jurídico; y supervisa mediante la inspección con visitas de verificación de operaciones y de vigilancia con la evaluación económico-financiera, y el análisis de riesgos de las entidades financieras.

^{4/} Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2008.

^{5/} Ibid.

^{6/} El 24 de diciembre de 1924, se creó por decreto la Comisión Nacional Bancaria (CNB), respondiendo a la necesidad de que el organismo encargado de llevar a cabo la supervisión de las instituciones bancarias estuviera dotado de una competencia especializada, y tuviera una organización administrativa propia. Asimismo, el 16 de abril de 1946, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se creó el organismo autónomo denominado Comisión Nacional de Valores (CNV). La evolución de las operaciones del sector financiero durante las décadas de los cincuenta y los sesenta provocó que se

Periodo	Acontecimiento
	<p>Asimismo, se le otorgó a la Comisión la facultad de dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de las entidades financieras.</p> <p>Este periodo se caracterizó por una serie de iniciativas y reformas legales al marco regulatorio y de supervisión sobre un modelo de banca universal, y de la administración de riesgos, se fortalecieron los niveles de capitalización y solvencia de los intermediarios financieros, entre otras medidas.</p>
2000-2005	<p>El 4 de junio de 2001, se publica la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) con el propósito de concentrar a las diversas organizaciones de finanzas populares como cajas populares, cooperativas, cajas de ahorro, uniones de crédito, microfinancieras, cajas solidarias, para que se transformaran en entidades de ahorro y crédito popular para ajustarse bajo un sólo marco regulatorio, lo que permitió la existencia de organismos de ahorro y crédito: Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS), Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS), Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCOS) y Organismos de Integración Financiera Rural (OIFR). Estas cuatro figuras o instituciones financieras, son las únicas que pueden movilizar depósitos en forma legal, además de los Bancos Comerciales y de Desarrollo.</p> <p>El 18 de agosto de 2003, se expidió la actualización del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el que se incluyeron disposiciones de orden técnico y administrativo, a fin de atender las reformas que tuvieron como objetivos contar con un sector popular eficiente y sólido.</p> <p>En 2005, se autorizan 12 Federaciones y las primeras 3 entidades de Ahorro y Crédito Popular.</p> <p>El 18 de enero de 2005 se aprobó el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que tiene por objeto regular el ejercicio de la función de supervisión que compete a dicha Comisión respecto de las entidades y sociedades financieras.</p>
2006-2012	<p>A partir de 2007, se reformaron las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple y las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca de Desarrollo, con base en una regla más sensible al riesgo, así como en la introducción del uso de modelos internos de requerimiento de capital por riesgo operativo, con lo cual se pretendió dar cumplimiento al Acuerdo de Capital denominado Basilea II, emitido por el Comité de Supervisión Basilea en junio de 2004,^{7/} el cual repercutió en las instituciones que otorgaban crédito.</p>

reformara la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, confiándole a la CNB la inspección y vigilancia de las compañías afianzadoras. De este modo, las funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros pasaron a ser responsabilidad de la CNB, por lo cual desde esa fecha se creó la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNBS).

^{7/} Comité de Basilea es la denominación usual con la que se conoce al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, sigla de *Basel Committee on Banking Supervision* en inglés), la organización mundial que reúne a las autoridades de supervisión bancaria, cuya función es fortalecer la solidez de los sistemas financieros. Basilea II es el segundo de los Acuerdos de Basilea. El propósito de Basilea II, publicado inicialmente en junio de 2004, es la creación de un estándar internacional que sirva de referencia a los reguladores bancarios, con objeto de establecer los requerimientos de capital necesarios para asegurar la protección de las entidades frente a los riesgos financieros y operativos.

Periodo	Acontecimiento
	<p>En 2009, se modificó la Ley de Ahorro y Crédito Popular referente a la supervisión de las Sociedades Financieras Populares y Comunitarias, las cuales deben registrarse ante una Federación, que llevará a cargo la supervisión auxiliar. Las Federaciones deberán proporcionar la información contenida en el registro a la CNBV, con la periodicidad y mediante los medios que la propia Comisión establezca; dichas Federaciones estarán sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión.</p> <p>No obstante la existencia de Cooperativas, de SOFIPOS y de SOFINCOS, las únicas figuras reconocidas en exclusiva para operar en zonas rurales son las SOFINCOS y los organismos e integración OIFR, su diseño funcional posibilita organizar comunidades, pequeños productores, organizaciones de productores y promover una orientación sectorial agrícola, ganadera, forestal; así como promover cadenas de valor y desarrollo de actividades no agrícolas, con una oferta de servicios financieros integrales. Ambas figuras de primer piso (SOFINCO) y de segundo piso (OIFR) son reguladas por la LACP en un capítulo específico.</p> <p>En 2012, se reformó el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con objeto de regular el ejercicio de la función de supervisión a las Sociedades Financieras Populares y las Federaciones a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular; así como de los Fondos de protección de los ahorradores.</p> <p>Asimismo, se especificó que la función de supervisión comprende el ejercicio de las facultades de inspección y de vigilancia que realiza la Comisión, que ejercerá de manera consolidada respecto de las entidades y entidades financieras que conforman un grupo financiero en términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y estará basada en la medición de riesgo.</p>
2013-2014	<p>El 1 de enero de 2013, entraron en vigor las nuevas reglas de capitalización de Basilea III en el Sistema Financiero Mexicano mediante el sector bancario y las otorgantes de crédito.</p> <p>En ese mismo año, la SHCP elaboró 13 iniciativas con Proyecto de Decreto que reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de 34 ordenamientos jurídicos que integraron la denominada “Reforma Financiera” presentada por el Ejecutivo Federal el 8 de mayo de 2013, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p> <p>Los objetivos fundamentales de esta reforma consisten en impulsar la Banca de Desarrollo; mejorar la certeza jurídica de la actividad de los agentes privados del sector financiero, a fin de que haya más crédito y que éste sea más barato; incrementar la competencia en el sector financiero, y fortalecer la solidez y el marco jurídico del sector financiero.</p> <p>Las reformas entraron en vigor a partir de enero de 2014, se realizaron modificaciones a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores referentes al fortalecimiento de las atribuciones de la CNBV en materia de supervisión y la ampliación de las facultades de la Junta de Gobierno y la presidencia de la Comisión.</p> <p>La Ley de Ahorro y Crédito Popular establece que habrá una normativa específica para la regulación de SOFINCOS atendiendo a la especificidad rural. A 2015, esa normativa no se había publicado, debido a la escasa experiencia existente en el sector con un número reducido de SOFINCOS operando; por lo que no se encuentra la CNBV en condiciones de autorizar las SOFINCOS y los OIFR. La CNBV sólo presentó la “Resolución que Modifica las Disposiciones de Carácter General aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Organismos de Integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular”, por lo que las SOFINCOS se</p>

Periodo	Acontecimiento
	<p>ajustarán en lo general a las disposiciones establecidas en la Ley de Ahorro y Crédito Popular que establecen condiciones de organización y funcionamiento a partir de su particularidad rural.</p> <p>Las SOFINCOS son sociedades anónimas constituidas cuyo objeto es propiciar el ahorro y el apoyo crediticio para el desarrollo de las actividades productivas del sector rural, para lo cual podrán recibir donativos y apoyos del Gobierno Federal, estatal y municipal, en los términos que establecen la Ley de Ahorro y Crédito Popular.</p> <p>El diseño institucional de la SOFINCO permite que la captación de ahorro en las comunidades se reinvierta en las mismas regiones mediante crédito.</p> <p>Las Federaciones tienen la facultad, conforme a Ley de Ahorro y Crédito Popular, de realizar funciones de supervisión auxiliar, entre las que se encuentra efectuar la revisión del cumplimiento de los requisitos del registro de las SOFINCOS con nivel de operación básico, mediante la evaluación de los estados financieros de dichas Sociedades; para ello, existen registradas 6 Federaciones operando y bajo la supervisión la CNBV y que actualmente reportan los resultados de la supervisión auxiliar que practican a las Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS), que también son supervisadas por la Comisión.</p>

En 2015, las Sociedades Financieras Comunitarias y las Federaciones estaban constituidas para realizar operaciones de ahorro y crédito, y son las únicas figuras reconocidas en exclusiva para operar en zonas rurales, su diseño funcional posibilita organizar comunidades, pequeños productores, organizaciones de productores y promover una orientación sectorial agrícola, ganadera, forestal, con una oferta de servicios financieros integrales.

En ese año, la CNBV operó el programa presupuestario G005 “Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del sistema financiero mexicano sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, mediante la regulación con la emisión de disposiciones y cambios al marco jurídico; las visitas de inspección y verificación de operaciones, y la vigilancia con la evaluación y análisis de riesgos, que son actividades que realiza la CNBV a las SOFINCOS y las Federaciones, y que son necesarias para disminuir el riesgo de pérdidas y garantizar los recursos de los ahorradores e inversionistas del sector de ahorro y crédito popular.

Resultados

1. Emisión de regulación prudencial aplicable a las Sociedades Financieras Comunitarias y las Federaciones

El 29 de abril de 2015, se publicó en la Gaceta del Senado de la República núm. LXII/3SPO-133/54526 el “Dictamen correspondiente a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Financieras Populares, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, donde se constató que se pretende eliminar la figura de las Sociedades Financieras Comunitarias, otorgando un régimen transitorio a éstas para que se conviertan en Sociedades Financieras Populares; y suprimir la función de supervisión auxiliar de las

SOFIPOS por parte de las Federaciones, sin perjuicio de que puedan continuar prestando servicios de valor agregado como organismos autorregulatorios.

Con ese decreto se fortalecieron las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para decretar la intervención de las sociedades, y crear un “Fondo de Ahorro Popular” para la administración del seguro de depósitos y extinguir el “Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores” vigente.

Se verificó que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitió las resoluciones modificatorias a las “Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, Organismos de Integración, Sociedades Financieras Populares y Organismos de Integración Financiera Rural, a que se Refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular”, relativas a aspectos técnicos y operativos para el funcionamiento de las Sociedades Financieras Comunitarias y las Federaciones.

2. Programa de trabajo de acciones regulatorias para las Sociedades Financieras Comunitarias y las Federaciones

En 2015, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores careció de un Programa de Trabajo sobre sus acciones de regulación. La CNBV proporcionó a la ASF copia del programa de trabajo 2016, derivado de la administración de riesgos, en el cual se verificó que se incorporaron medidas de atención inmediata sobre el establecimiento de programas de trabajo por proyecto regulatorio, conforme al nuevo proceso regulatorio, avalado por la Presidencia de la Comisión y el Órgano Interno de Control.

En 2015, la CNBV participó en las resoluciones que modifican las “Disposiciones de carácter general aplicables a las entidades de ahorro y crédito popular, organismos de integración, Sociedades Financieras Comunitarias y Organismos de Integración Financiera Rural, a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular”, así como el “Dictamen correspondiente a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Financieras Populares, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.

3. Visitas de Inspección a las Sociedades Financieras Comunitarias

En 2015, la CNBV identificó 26 SOFINCOS con nivel básico no reguladas, inscritas a las Federaciones denominadas Fedrural, Fine, Atlántico Pacífico y Femdes. Con la revisión se constató que en la Ley de Ahorro y Crédito Popular se prevé un informe a la Comisión por parte de las Federaciones sobre el registro de SOFINCOS básicas, sin que existieran disposiciones de carácter general emitidas por la CNBV que indiquen la forma y términos para que las Federaciones remitan dicho informe, por lo cual no se dispone de un esquema formal establecido por la Comisión que permita dar seguimiento a la obligación de las Federaciones sobre las SOFINCOS registradas susceptibles de incorporarse como Sociedades reguladas.

Se verificó que en ese año, se encontraban ocho solicitudes de las Sociedades Financieras Comunitarias para realizar o continuar en operaciones, siete SOFINCOS en proceso de autorización y una sociedad en trámite para adquirir atribuciones como Sociedad Financiera Popular.

Asimismo, la CNBV realizó una visita de inspección especial a una Sociedad Financiera Comunitaria en proceso de autorización de operaciones. Con la revisión del informe general de visita de inspección especial, se constató que la Comisión evaluó la situación contable, jurídica, económica, financiera y administrativa de la SOFINCO, en la cual se determinaron deficiencias en el proceso estratégico, administrativo y operativo, que limitó la posibilidad de cumplir con la eficiencia y eficacia de la misión, visión y objetivos de la Sociedad; y la SOFINCO dio respuesta en junio de 2016, la cual se encontraba en análisis de la Comisión al momento de la elaboración del presente informe.

Como consecuencia de la reunión de presentación de los resultados y observaciones preliminares, la CNBV señaló que “se girará un oficio a cada una de las Federaciones en el transcurso del último bimestre de 2016, en donde se le requiera la información señalada en los artículos 46 Bis 4, Bis 5 y Bis 10 de la LACP, para ser entregada en un plazo de 20 días hábiles posteriores a la recepción del citado oficio, la información correspondiente a los trimestres de marzo, junio y septiembre de 2016. Por lo que se refiere a los trimestres de diciembre de 2016, marzo, junio de 2017, deberá proporcionar la información dentro de los 15 días naturales posteriores al último día del mes inmediato siguiente del trimestre de que se trate.”

Para acreditar lo anterior, la Comisión proporcionó copia del proyecto de oficio, con el cual se constató que, las Federaciones deberán remitir a la CNBV la información operativa y financiera de las Sociedades Financieras Comunitarias que tienen registradas al 31 de agosto de 2016, lo que permitirá contar a la Comisión con los elementos necesarios sobre las SOFINCOS registradas susceptibles de incorporarse como sociedades reguladas por la entidad fiscalizada, por lo que la observación queda solventada.

4. *Visitas de Inspección a las Federaciones*

En 2015, la CNBV contó con el registro de seis Federaciones autorizadas y en operación, las cuales se encontraban bajo su inspección y vigilancia, y reportaban los resultados de la supervisión auxiliar que realizan a las Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS) reguladas por la CNBV; respecto de las Sociedades Financieras Comunitarias que operan en un nivel básico, se constató que mantienen la obligación de registrarse ante una Federación y deben presentar sus estados financieros básicos ante la Federación que las haya registrado.

Se verificó que la CNBV realizó la visita de inspección ordinaria programada a las Federaciones, en la cual se determinó que evaluó las operaciones, la organización, el funcionamiento, los sistemas de control interno, la calidad de los activos y pasivos, su estructura corporativa, y que la Federación se ajustó a las disposiciones legales que la rigen.

Se constató que los Criterios de Frecuencia de Visitas de Inspección Ordinarias utilizados para definir la tendencia en el Programa Anual de Visitas (PAV), emitidos en enero de 2014, carecía de la autorización del servidor público facultado. La CNBV señaló que “en la planeación del PAV 2016, los ‘Criterios de Frecuencia de Visitas de Inspección Ordinarias 2015’ fueron derogados y sustituidos por los “Criterios de prelación de visitas de inspección ordinarias”, que fueron incorporados en el Manual Institucional de supervisión (MIS)”, por lo que la Comisión proporcionó a la ASF el Acta de Cierre del proyecto de Matriz CEFER, en el cual se identificó el entregable, las fechas de aprobación y el responsable del proyecto, así como las

pantallas del MIS, en los cuales se identifican los “Criterios de prelación de visitas de inspección ordinarias” vigentes.

5. *Evaluación de la liquidez y solvencia financiera de las Sociedades Financieras Comunitarias y las Federaciones*

En 2015 ninguna SOFINCO operó como entidad regulada y, por lo tanto, bajo la supervisión de la CNBV, por lo que no se presentaron reportes institucionales de indicadores utilizados por la Comisión para evaluar la liquidez, solvencia y estabilidad de las SOFINCOS.

Por lo que refiere a las Federaciones, la CNBV cumplió con realizar la vigilancia mediante el análisis de la información contable, legal, económica y financiera, administrativa, de procesos, de procedimientos, y de riesgos de las seis Federaciones, las cuales tuvieron un estatus de solvencia adecuado, porque contaron con el respaldo de activos expuestos a riesgo de mercado, de crédito y operacional por medio de un capital neto de las Sociedades adheridas a ellas, y registraron la rentabilidad suficiente, al disponer de niveles adecuados de utilidades obtenidas respecto de las utilidades del ejercicio anterior, derivadas de las cuotas, asesorías y asistencias técnicas realizadas a las Sociedades inscritas a la Federación, lo cual implicó que se asegurara el cumplimiento de las obligaciones con los socios de las Sociedades, y con ello se coadyuvó a garantizar la solvencia y rentabilidad del sistema financiero en el Sector de Ahorro y Crédito Popular.

6. *Costo-beneficio de la inspección y vigilancia en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*

El resultado se presenta en dos aspectos: primero la verificación del gasto del programa presupuestario G005; y segundo, la evaluación del Costo-beneficio de la inspección y vigilancia en la CNBV.

Verificación del gasto del programa presupuestario G005

En 2015, la CNBV ejerció recursos por un monto de 1,593,562.7 miles de pesos, 59.6% (595,235.3 miles de pesos) mayor que lo aprobado de 998,327.4 miles de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se constató que se solicitaron ampliaciones presupuestales con cargo a ingresos excedentes, conforme a lo dispuesto en el artículo 29-J, de la Ley Federal de Derechos, que señala que los ingresos que se obtengan por el pago de derechos por los servicios a los que se refieren se destinarán a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las cuales fueron autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Costo-beneficio de la inspección y vigilancia en la CNBV

Por lo que refiere al costo-beneficio de la inspección y vigilancia que realizó la CNBV a las Sociedades Financieras Comunitarias en 2015, se comprobó que la Comisión carece de información respecto del número de socios y/o clientes, de la captación de recursos registrados y la población objetivo susceptible de atender, esto debido a lo siguiente: las SOFINCOS tienen la obligación de enviar el detalle de su situación financiera a las Federaciones, pero no a la Comisión, y al no existir disposiciones para que las Federaciones informen a la Comisión respecto al registro de SOFINCOS básicas, ésta no puede dar

seguimiento a este acto, ya que no se cuenta con un esquema formal para que se presente el informe de las Sociedades a la Comisión.

7. Cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2015, la CNBV implementó el programa presupuestario G005 “Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del sistema financiero mexicano sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, el cual está clasificado en la modalidad “G” correspondiente a la denominación “Regulación y supervisión”, debido a que se relaciona con actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.

Se verificó que en el diagnóstico realizado por la CNBV se explicó que la problemática que se busca atender es un sistema financiero inestable que no garantiza la seguridad de los recursos del público ni del desarrollo del propio sistema, que es originado por tres causas: la complejidad y naturaleza de las operaciones del sistema financiero, el incumplimiento de la regulación por parte de las entidades financieras, y una regulación del sistema financiero deficiente.

Debido a que el programa presupuestario atiende los sectores del Sistema Financiero Mexicano en su conjunto, no presenta especificidad en los resultados de las SOFINCOS, temática de la auditoría, pero sí contribuye a alimentar a los indicadores de propósito y componente de manera agregada.

Con la revisión de la MIR del programa presupuestario G005 “Regulación y supervisión de las entidades del sistema financiero mexicano”, elaborada por la CNBV para el ejercicio 2016, se verificó que se realizaron cambios en el diseño de los indicadores.

A nivel de componente, se verificó que se eliminó el indicador “Multas cobradas a la Banca Múltiple”, debido a que no hacía referencia a todos los sectores supervisados por la CNBV; para el nivel de actividad se dividió el indicador “Recepción de información de reportes regulatorios” en dos indicadores: “Porcentaje de entidades que se programan para visita conforme a la metodología del Programa Anual de Visitas (PAV)” y “Porcentaje de cumplimiento del programa de Visitas de Inspección”, con lo que se atendió la sugerencia de la ASF de especificar la programación y la ejecución de las visitas de inspección.

Asimismo, respecto del indicador “Porcentaje de cumplimiento del programa de visitas de inspección”, se dividió en dos indicadores: “Porcentaje de Reportes Regulatorios Validados” y “Porcentaje de entidades que son monitoreadas conforme a la metodología para la elaboración del Reporte Institucional”, con lo que se atendió la sugerencia de desagregar la vigilancia en dos aspectos, la sistematización de la información financiera, y el monitoreo y seguimiento de entidades.

Con el análisis de la MIR del programa presupuestario G005 y los cambios realizados para el ejercicio 2016, se determinó que permite evaluar razonablemente el objetivo del programa de contribuir a fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia del sistema financiero en su conjunto para que mantengan su solidez y seguridad mediante la supervisión de las entidades financieras en protección de los inversionistas y ahorradores.

8. Control Interno en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Se comprobó que el sistema de control interno de la CNBV proporciona un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos, ya que cuenta con las etapas mínimas de la administración de riesgos; el establecimiento de objetivos y metas institucionales; la identificación sobre la materialización de los riesgos; así como la promoción para establecer y cumplir en los plazos establecidos con los programas de trabajo de la institución, en materia de regulación, supervisión y sanciones; lo cual permitió a la CNBV dar cumplimiento a las cinco normas generales de control interno previstas en el artículo tercero, numeral 14, del 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, y contar con un Sistema de Control Interno que les permite el logro de sus objetivos y metas institucionales

9. Rendición de Cuentas de la CNBV en relación con el ejercicio de los recursos y el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario G005

En 2015, se verificó que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores reportó información consistente para evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario G005; sin que se especificaran las causas de las variaciones en el presupuesto autorizado con respecto al ejercido, que fue mayor en 59.6%, ni el avance en la atención del problema público; tampoco se definen las actividades de regulación, inspección y vigilancia que realizó la CNBV al Sistema Financiero Mexicano.

La CNBV proporcionó a la ASF la evidencia que acreditó que la entidad fiscalizada reportó a la SHCP para su integración en la Cuenta Pública 2015, el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos por clasificación económica y por objeto del gasto, donde se especifican las causas de las variaciones del presupuesto ejercido; asimismo, se verificó con los avances del indicador “Porcentaje de cumplimiento de regulación”, la atención del problema público al procurar el cumplimiento de la normativa vigente por las entidades financieras, y en los indicadores “Porcentaje de informes de visita”, “Porcentaje de reportes de vigilancia realizados” y “Porcentaje de cumplimiento del programa de visitas de inspección”, informó sobre las actividades de inspección y vigilancia que realizó la CNBV al Sistema Financiero Mexicano de manera agregada y la participación correspondiente al Sector de Ahorro y Crédito Popular para su inclusión en los resultados del programa presupuestario G005.

Consecuencias Sociales

En 2015, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitió la regulación, y llevó a cabo la inspección y vigilancia de las 26 SOFINCOS con nivel básico, susceptibles de incorporarse a la supervisión de la Comisión; y el correcto funcionamiento de las seis Federaciones, lo que le permitió verificar que contaron con la solvencia y rentabilidad para un adecuado funcionamiento, lo cual implicó que se procurara el cumplimiento de las obligaciones en protección de los ahorradores e inversionistas del sector de ahorro y crédito popular.

Resumen de Observaciones y Acciones

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

Dictamen

El presente dictamen se emite el 28 de octubre de 2016, 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 alcance y el objetivo de fiscalizar las acciones de regulación, inspección y vigilancia realizadas por la CNBV a las Sociedades Financieras Comunitarias, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

De acuerdo con el diagnóstico que justificó la operación del programa presupuestario G005 “Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del sistema financiero mexicano sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, el problema público que se busca atender consiste en un sistema financiero inestable que no garantiza la seguridad de los recursos del público ni del desarrollo del propio sistema.

Para atender la problemática, en 2015, la CNBV operó el programa presupuestario G005, cuyo objetivo de propósito fue que “las entidades supervisadas por la CNBV cumplan la normativa vigente”, para lo cual la CNBV realiza las actividades de regulación, inspección y vigilancia de las Sociedades Financieras Comunitarias y las Federaciones.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en materia de regulación, la CNBV emitió normativa de carácter prudencial, así como disposiciones de carácter general en las que se establecieron criterios para asignar los niveles de operación y lineamientos mínimos relativos a aspectos técnicos y operativos, orientados a mantener su estabilidad y el correcto funcionamiento de las Sociedades Financieras Comunitarias y las Federaciones.

En la inspección, la CNBV identificó 26 SOFINCOS con nivel básico no reguladas, inscritas en las Federaciones en el ejercicio fiscal 2015. Con la revisión, se constató que en la Ley de Ahorro y Crédito Popular se prevé un informe a la Comisión por parte de las Federaciones sobre el registro de SOFINCOS básicas; sin embargo, no existen disposiciones de carácter general emitidas por la CNBV que indiquen la forma y términos en que las Federaciones remitirán dicho informe, por lo cual no se dispone de un esquema formal establecido que permita dar seguimiento a la obligación de las Federaciones sobre las SOFINCOS registradas susceptibles de incorporarse como Sociedades reguladas.

Se verificó que en ese año, la CNBV tuvo en análisis ocho solicitudes de las Sociedades Financieras Comunitarias para realizar o continuar en operaciones, siete SOFINCOS se encontraban en proceso de autorización y una Sociedad en trámite para adquirir atribuciones como Sociedad Financiera Popular.

Asimismo, se comprobó que la CNBV realizó una visita de inspección especial a una Sociedad Financiera Comunitaria en proceso de autorización de operaciones; y con la revisión del informe general de visita de inspección especial, se constató que evaluó la situación contable, jurídica, económica, financiera y administrativa de la SOFINCO.

Por lo que refiere a la vigilancia, se constató que en 2015, ninguna SOFINCO operó como entidad regulada, y bajo la supervisión de la Comisión, por lo que no existen reportes institucionales de indicadores utilizados por la Comisión para evaluar la liquidez, solvencia y estabilidad de las SOFINCOS.

Respecto de las Federaciones, la CNBV cumplió con realizar la vigilancia mediante el análisis de la información contable, legal, económica y financiera, administrativa, de procesos, de procedimientos, y de riesgos de las seis Federaciones, las cuales contaron con un estatus de solvencia, porque tuvieron el respaldo de activos expuestos a riesgo de mercado, de crédito y operacional por medio de un capital neto de las Sociedades adheridas a ellas, y registraron la rentabilidad suficiente, al lograr niveles adecuados de utilidades obtenidas respecto del ejercicio anterior, derivadas de las cuotas, asesorías y asistencias técnicas realizadas a las Sociedades inscritas a la Federación, lo cual implicó que se asegurara el cumplimiento de las obligaciones con los socios.

En opinión de la ASF, se considera que en 2015, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mediante la regulación, inspección y vigilancia de las SOFINCOS y las Federaciones, contribuyó a atender la problemática de un sistema financiero inestable que no garantiza la seguridad de los recursos del público ni del desarrollo del propio sistema, al procurar el cumplimiento de la normativa vigente de las 26 SOFINCOS con nivel básico, susceptibles de incorporarse a la supervisión de la Comisión; y el correcto funcionamiento de las seis Federaciones, las cuales contaron con un estatus de solvencia, porque tuvieron el respaldo de activos expuestos a riesgo de mercado, de crédito y operacional por medio de un capital neto de las Sociedades adheridas a ellas, y registraron la rentabilidad suficiente, al lograr niveles adecuados de utilidades obtenidas respecto de las utilidades del ejercicio anterior, derivadas de las cuotas, asesorías y asistencias técnicas realizadas a las Sociedades inscritas a la Federación, lo cual implicó que se asegurara el cumplimiento de las obligaciones con los socios, y con ello se coadyuvó a garantizar la solvencia y rentabilidad del sistema financiero en el Sector de Ahorro y Crédito Popular.

Los resultados de la fiscalización y la atención de las observaciones contribuyeron a fortalecer la gestión y operación en materia de regulación, inspección y vigilancia que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante el Programa presupuestario G005, a efecto de procurar que las SOFINCOS y las Federaciones operen de conformidad con la normativa vigente, en protección de los inversionistas y ahorradores de este sector.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que la CNBV emitió la regulación de carácter prudencial para el funcionamiento de las Sociedades Financieras Comunitarias, así como disposiciones de carácter general, relativa a aspectos técnicos u operativos orientados a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las SOFINCOS.
2. Constatar que la CNBV contó con un programa de trabajo con las acciones regulatorias para las SOFINCOS.
3. Verificar que la CNBV contó con un Programa Anual de Visitas de Inspección y constatar el cumplimiento de la meta programada en ese año y contrastar con los informes generales emitidos respecto de las vistas de inspección de las SOFINCOS.

4. Comprobar que la CNBV contó con un Programa Anual de Visitas de Inspección y constatar el cumplimiento de la meta programada en ese año y contrastar con los informes generales emitidos respecto de las vistas de inspección de las Federaciones.
5. Constatar que en 2015 la CNBV evaluó la solvencia y rentabilidad financiera de las Sociedades Financieras Comunitarias y las Federaciones, mediante el análisis de la información contable, legal, económica y financiera, administrativa, de procesos y de procedimientos que éstas le hayan enviado.
6. Analizar que el monto de los recursos ejercidos en la regulación, inspección y vigilancia de las Sociedades Financieras Comunitarias con respecto a la cobertura de los servicios financieros que otorga, a fin de determinar el costo-beneficio del programa.
7. Verificar que en 2015 la CNBV diseñó la MIR del programa presupuestario G005 "Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del sistema financiero mexicano sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores".
8. Constatar que los mecanismos de Control Interno implementados por la CNBV le permiten cumplir razonablemente con el objetivo de la regulación, inspección y vigilancia de las Sociedades Financieras Comunitarias y las Federaciones.
9. Comprobar que la información reportada por la CNBV en los instrumentos de rendición de cuentas le permiten dar seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas, así como su presupuestación.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Supervisión de Sociedades Financieras Populares; de Delitos y Sanciones; de Planeación Estratégica, y de Desarrollo Regulatorio, de la CNBV.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

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

15-0-01100-07-0072-13-001

Para que la Cámara de Diputados, mediante las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, considere continuar con el proceso legislativo sobre el "Dictamen correspondiente a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores", y se pronuncie sobre la figura de las Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCOS); así como la función de supervisión auxiliar por parte de las Federaciones, a fin de prevenir la posible afectación de la población susceptible de utilizar este tipo de servicios financieros. [Resultado 1]