

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 Populares (SOFIPOS)

Auditoría de Desempeño: 15-5-06B00-07-0073

73-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 Populares, 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 materia de regulación, inspección y vigilancia para el correcto funcionamiento de las Sociedades Financieras Populares, relativas a la protección de los usuarios, la economía mediante el costo-beneficio, 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

De acuerdo con el diagnóstico de la CNBV señalado en 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”, se identificó 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.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es responsable de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema,^{1/} y la CNBV, como órgano desconcentrado de la SHCP, regula y supervisa^{2/}, mediante la inspección y vigilancia, al sector bancario; de crédito y ahorro popular; intermediarios financieros no bancarios y el mercado de valores,^{3/} y a las entidades financieras responsables de la operación del sistema financiero.

En México, el sistema financiero ha pasado por varias décadas de crisis y ajustes que se han traducido en cambios significativos en su marco regulatorio y en su estructura de composición, 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.

FECHA	ACONTECIMIENTO
1995-1999	<p>En 1995, se registró una crisis bancaria derivada 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. 4/</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 solo 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.5/</p> <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>
2000-2005	<p>El 4 de junio de 2001, se crea la Ley de Ahorro y Crédito Popular con el propósito de concentrar a las diversas organizaciones de finanzas populares como cajas populares; cooperativas; cajas de ahorro; uniones de crédito; microfinancieras y cajas solidarias para que se transformaran en entidades de ahorro y crédito popular para ajustarse bajo un solo marco regulatorio.</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>

^{1/} Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

^{2/} 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.

^{3/} 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.

^{4/} Ibid.

^{5/} 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 supervisar 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 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).

	<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> <p>El 30 de diciembre de 2005, se publicó la Ley del Mercado de Valores que permitió la entrada de más empresas, incluso medianas, al mercado de valores, lo que propició contar con un marco regulatorio que abre posibilidades de financiamiento para el sector popular.</p>
<p>2006-2012</p>	<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, 6/ el cual repercutió en las instituciones que otorgaban crédito.</p> <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>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 Federaciones a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, los Fondos de protección a que aluden la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Financieras Populares y la Ley de Ahorro y Crédito Popular.</p> <p>Asimismo, se especificó que la función de supervisión comprende el ejercicio de las facultades de inspección y de vigilancia que realizará 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>
<p>2013-2014</p>	<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, siendo el caso del sector de ahorro y crédito popular.</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>

6/ 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 crear 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.

En 2015, 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”, con el propósito de que las entidades supervisadas por la comisión cumplan con la normativa vigente, mediante la función sustantiva que realiza en la regulación para la emisión de disposiciones y cambios al marco jurídico, la supervisión con las visitas de inspección y verificación de operaciones, así como en la vigilancia sobre la evaluación y análisis de riesgos a las entidades financieras, a fin de procurar la liquidez, solvencia y estabilidad en su funcionamiento, en protección de los intereses del público usuario.

Resultados

1. *Emisión de regulación prudencial aplicable a las Sociedades Financieras Populares*

En 2015, la CNBV participó en 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”, con lo cual se pretende fortalecer el régimen corporativo y prudencial de dichas sociedades en materia de catálogo único de operaciones y requerimientos de capital; problemas financieros e intervención; seguro de depósitos y otras facultades, a la fecha de la realización de esta auditoría no ha sido aprobado por el H. Congreso de la Unión para su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Se verificó que en ese año 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 (Disposiciones), relativas a aspectos técnicos y operativos para el funcionamiento de las Sociedades Financieras Populares.

El ente fiscalizado participó en el proyecto para reformar las “Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos Autorregulatorios reconocidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”, donde se constató que contenían cambios respecto de las reglas sobre el proceso que deben seguir las agrupaciones gremiales de SOFIPOS para obtener el reconocimiento de la CNBV como organismo autorregulatorio, y que este proyecto se encontraba en revisión al interior de la comisión.

2. *Programa de trabajo de acciones regulatorias para las Sociedades Financieras Populares*

En 2015, la Comisión 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”.

Se constató que en ese año, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores careció de un programa de trabajo sobre las acciones de regulación que realiza, por lo que no atendió lo dispuesto en el artículo 33, fracción I, del Reglamento Interior de la CNBV, en su lugar formuló una Agenda Regulatoria la cual se concilia con la Vicepresidencia Regulatoria y la Presidencia de la Comisión, en la que se incorporan los temas regulatorios y proyectos que se atenderán durante el año, sin que acreditara su aprobación por autoridad competente.

Por lo que refiere a la carencia de un programa de trabajo que contenga las acciones regulatorias de la CNBV, la comisión informó que “en julio de 2016, inicio la 3ª Fase del proyecto (...) para el desarrollo de la herramienta de gestión y control del proceso de regulación, lo cual se pretende realizar en el periodo de septiembre de 2016 a diciembre de 2017; que comprende la revisión de los lineamientos relativos a la detección de necesidades de regulación, los criterios para la priorización de la Agenda Regulatoria a partir de la información contenida en el programa de trabajo para incorporar ajustes que cumplan los requerimientos de la ASF y el desarrollo de la herramienta de gestión y control del proceso de regulación”.

La CNBV proporcionó copia del programa de trabajo derivado de la administración de riesgos, en el cual se verificó que se incorporaron medidas de atención inmediata a partir 2016, 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, por lo que la observación se considera solventada.

3. *Visitas de Inspección a las Sociedades Financieras Populares*

En 2015, la CNBV contó con el Programa Anual de Visitas (PAV), en el cual los periodos de visita de cada una de las SOFIPOS se determinaron mediante los Criterios de Frecuencia de Visitas de Inspección Ordinarias; no obstante, carecen de autorización del servidor público facultado para tal efecto desde enero de 2014, fecha de su emisión.

Se comprobó que la CNBV llevó a cabo 35 visitas de inspección, de las cuales 27 fueron ordinarias, 7 especiales y 1 de investigación, a 35 de las 45 SOFIPOS. Con la revisión de los 27 informes generales de las visitas de inspección ordinarias realizados por la CNBV, se determinó que la comisión cumplió en 100.0% la meta de inspección programada y 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 las Sociedades Financieras Populares se ajustaran a las disposiciones legales que las rigen.

De las 7 vistas de inspección especiales, se constató que la CNBV practicó cuatro para la evaluación de la situación contable; jurídica; económica; financiera y administrativa de las SOFIPOS y del Fondo de Protección, y 3 visitas fueron realizadas por la CONDUSEF; al respecto, se verificó que la CNBV no realizó ningún acto de autoridad, debido a que la materia de las visitas se refería a infracciones a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y la Ley de Protección y Defensa de Usuarios y Servicios Financieros, por lo que la CONDUSEF emitió las sanciones administrativas conducentes.

Se verificó que la CNBV practicó una visita con carácter de investigación para determinar si la sociedad financiera revisada practicaba operaciones de captación irregular que pudieran afectar los recursos de los ahorradores; con los resultados obtenidos, la CNBV se pronunció

en el sentido de que no se encontraron elementos suficientes para determinar si la sociedad promovía este tipo de operaciones.

Derivado de la reunión de presentación de resultados preliminares, la CNBV señaló que “en la planeación del PAV 2016, los ‘Criterios de Frecuencia de Visitas de Inspección Ordinarias’ fueron derogados y sustituidos por los “Criterios de prelación de visitas de inspección ordinarias”, como resultado de su análisis y validación de los grupos de trabajo en los que participaron Vicepresidentes y Directores Generales de las áreas técnicas y de supervisión. La versión definitiva de estos criterios fue presentada en el grupo institucional denominado ‘Grupo de Supervisión, en el que participan el Presidente, los Vicepresidentes y los Directores Generales de supervisión y diversas áreas de apoyo de la CNBV, y su institucionalización y difusión se llevó a cabo mediante su publicación en el Manual Institucional de supervisión (MIS)”. Al respecto, la Comisión proporcionó a la ASF el Acta de Cierre del proyecto para elaborar la Matriz de Calificación de Entidades con Enfoque de Riesgos (CEFER), en el cual se identificó el entregable, las fechas de aprobación y el responsable del proyecto. Asimismo, se remitieron impresiones de las pantallas del Manual Institucional de Supervisión (MIS), en las cuales se identifican los “Criterios de prelación de visitas de inspección ordinarias” vigentes a la fecha, por lo que la observación se solventa.

4. *Reportes regulatorios de las Sociedades Financieras Populares*

En 2015, la CNBV implementó el sistema denominado “Sistema de Seguimiento y Consulta (SISECO)”, en el que se registraron los informes trimestrales de cada una de las 45 SOFIPOS autorizadas por la CNBV para operar en ese año.

Se constató que la comisión registró la información relativa a inversiones en valores; cartera de crédito; captación; resultados; designaciones y baja de personal; indicadores; requerimientos de capital por riesgos; información operativa, e Información por comisionista, señalados en los formatos de los reportes remitidos por la sociedades para verificar su estatus financiero y operativo como insumo para la realización de las visitas de inspección.

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

En 2015, la CNBV analizó la información contable; legal; económica y financiera; administrativa; de procesos; de procedimientos, y de riesgos de las 45 SOFIPOS, de las cuales 37 (82.2%) cuentan con un estatus de solvencia, ya que disponen del respaldo de activos expuestos a riesgo de mercado, de crédito y operacional por medio de un capital neto, y 39 (86.7%) registraron una liquidez por encima del mínimo requerido del 10.0%, conforme a la normativa aplicable, al presentar activos para ser convertidos en dinero en efectivo de forma inmediata sin pérdida significativa de su valor, lo cual implicó que se asegurara el cumplimiento de las obligaciones con los usuarios, y con ello coadyuvó a procurar la solvencia y estabilidad del sistema financiero en el sector de ahorro y crédito popular.

6. *Sanciones impuestas a las Sociedades Financieras Populares*

En 2015, la CNBV proporcionó a la ASF la base de datos con el registro de 274 sanciones administrativas impuestas a las Sociedades Financieras Populares, de las cuales 266 (97.1%) fueron multas, 6 (2.2%) amonestaciones y 2 (0.7%) inhabilitaciones, lo que representó un monto total de 19,683.9 miles de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

SANCIONES IMPUESTAS POR LA CNBV A LAS SOCIEDADES FINANCIERAS POPULARES, 2015

(Unidades y miles de pesos)

Tipo de Sanción	Número de sanciones	Monto de las sanciones	Porcentaje del número de sanciones	Porcentaje de monto de las sanciones pecuniarias
	(1)	(2)	(3)=(1/1Total)*100	(4)=(2/2Total)*100
Amonestaciones	6	388.6	2.2	2.0
Multas	266	18,790.6	97.1	95.4
Inhabilitaciones	2	504.7	0.7	2.6
Total	2741/	19,683.9	100.0	100.0

Fuente: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información remitida por la CNBV, por medio del oficio núm. 413/117398/2016 del 28 de junio de 2016.

1/ Se omitieron los tipos de sanciones referentes a prevención de lavado del dinero y financiamiento al terrorismo.

Con el análisis de los registros contenidos en la base de datos del Sistema de Seguimiento de Sanciones (SSS), se verificó que contiene íconos que señalan el núm. de oficio de emplazamiento, si se necesitó opinión técnica, la referencia de los oficios de sanciones, el monto de los cobros y pagos, y si se cuenta con un recurso de revocación y/o condonación; sin embargo, en dicho sistema no es posible visualizar la documentación que acredite el pago de las multas, lo que limitó verificar la veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información.

Derivado de la reunión de presentación de resultados preliminares, la CNBV especificó que “se implementó un proyecto institucional y entre sus objetivos se encuentra el rediseño del proceso sancionador, el cual fue desarrollado en una plataforma tecnológica, en la cual se encuentran incluidos los documentos con los que se acredite cada etapa del mismo”. Al respecto, la Comisión proporcionó a la ASF el programa de trabajo con la Fase I, de la etapa de sanciones con las fechas y procedimientos en los que se realizó el diseño; así como las pantallas sobre el proceso sancionador, en el cual se verificó que cuenta con cuatro apartados: 1) Generar conductas que contiene el identificador de conducta, el motivo de la sanción, la conducta, los artículos infringidos, los archivos de soporte documental; 2) El despacho del oficio de emplazamiento; 3) La solicitud de prórroga, y 4) La opinión técnica, que se está generando en la plataforma tecnológica, por lo que se acreditó el proceso y la observación se considera solventada.

7. Recursos de revisión interpuestos por las Sociedades Financieras Populares

En 2015, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores reportó 12 recursos de revisión interpuestos por las Sociedades Financieras Populares, de los cuales se verificó que en 8 casos (66.7%) la multa fue confirmada, y en uno (8.3%) la multa fue revocada, en todos los casos referidos la resolución fue emitida dentro del plazo establecido de 90 días hábiles.

Por lo que se refiere a los tres recursos de revisión interpuestos por las sociedades, la comisión no acreditó el sentido de las resoluciones.

Derivado de la reunión de preconfrenta realizada el 5 de septiembre de 2016, la CNBV proporcionó las resoluciones sobre los recursos de revisión, con el análisis de la información se verificó que la emisión de las resoluciones se realizó dentro del plazo de los 90 días hábiles señalados en la ley, por lo que la observación fue solventada.

8. 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

Se determinó que la Comisión dispuso de un Padrón de Entidades Supervisadas (PES) en la que se tienen registradas 6,163 entidades autorizadas; en el Sector de Ahorro y Crédito Popular contó con 192 Sociedades, de las cuales 45 son SOFIPOS, que contaron con una cobertura de 3,395,249 usuarios de sus servicios financieros y un monto de ahorro e inversión por 40,654,845 miles de pesos.

Se verificó que para realizar la inspección y vigilancia a cada SOFIPO, la CNBV ejerció 831.8 miles de pesos, lo que representó un costo de 37,432.9 miles de pesos; con estos recursos se contribuyó al adecuado funcionamiento de las sociedades, en beneficio de los 3,395,249 usuarios de sus servicios financieros, lo cual permitió proteger el ahorro e inversiones por un monto de 40,654,845.0 miles de pesos.

9. 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 SOFIPOS, 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 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.

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

En 2015, se determinó que el sistema de control interno de la CNBV presenta debilidades que pueden influir para el logro de objetivos y metas institucionales. En la norma segunda, “Administración de Riesgos”, no se identificó la participación y las funciones del Coordinador de control interno; tampoco se identificó que se acordara con el titular de la institución la metodología de administración de riesgos, ni las acciones para su aplicación.

En la norma tercera “Actividades de Control Interno”, la CNBV no contó con un documento formal relacionado con los procesos sustantivos (Programa de trabajo que incluya acciones regulatorias de la Comisión, establecido en el Reglamento Interior de la CNBV).

Derivado de la reunión de resultados preliminares, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores proporcionó a la ASF evidencia que acreditó la participación del Coordinador de control interno en materia de riesgos de la entidad con los aspectos siguientes: a) Reunión de Inicio del Proceso de Riesgos; b) Taller de Autoevaluación de Riesgos; c) Cuestionario de Detección de Riesgos; d) Resultado de los talleres procesos sustantivos, y e) Resultados de los talleres proceso de soporte.

Asimismo, la CNBV proporcionó los documentos de Administración de Riesgos 2016 (resultado de los trabados 2015), que son la Matriz de Administración de Riesgos 2016; el Mapa de Administración de Riesgos 2016, y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos 2016; en los cuales se identifican las etapas de comunicación y consulta para su integración; 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, por lo que observación se considera solventada.

11. 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

En 2015, la CNBV reportó información consistente para evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario G005 “Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del Sistema Financiero Mexicano sujetas a la supervisión de la CNBV”, sin embargo, no se especifican las causas de las variaciones en el presupuesto autorizado con respecto al ejercido mayor en 59.6%, ni el avance en la atención del problema público; tampoco define en la CHPF las actividades de regulación, inspección y vigilancia que realizó la CNBV al Sistema Financiero Mexicano.

Derivado de la reunión de presentación de resultados preliminares, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores proporcionó el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos por clasificación económica y por objeto del gasto remitido a la SHCP, en el que se explicaron las causas de las variaciones en el presupuesto autorizado respecto al ejercido.

Asimismo, se verificó que en el indicador “Porcentaje de cumplimiento de regulación”, se expuso el avance en la atención del problema público; 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”, se explicaban las actividades de regulación, inspección y vigilancia de las SOFIPOS, por lo que la observación se considerada solventada.

Consecuencias Sociales

En 2015, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitió la regulación, inspeccionó y vigiló a las 45 Sociedades Financieras Populares registradas en el Padrón de Entidades Supervisadas por la Comisión, lo que le permitió verificar que las SOFIPOS contaran con la liquidez, solvencia y adecuado funcionamiento, lo que contribuyó a la protección de los intereses de 3,395,249 usuarios de sus servicios financieros y proteger el ahorro e inversiones que ascienden a 40,654,845.0 miles de pesos, a fin de fomentar el desarrollo del sector de ahorro y crédito popular.

Resumen de Observaciones y Acciones

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

Dictamen

El presente dictamen se emite el 20 de septiembre 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 objetivo de fiscalizar las acciones de regulación, inspección y vigilancia realizadas por la CNBV a las Sociedades Financieras Populares, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento. Se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

De acuerdo con el diagnóstico realizado por la CNBV, que justifica la implementación 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", se identificó 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.

Para atender la problemática, la CNBV operó el programa presupuestario G005 mediante las actividades sustantivas de regulación, inspección y vigilancia de las Sociedades Financieras Populares.

En 2015, la CNBV emitió la regulación 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 Populares.

Respecto de la inspección, se constató el cumplimiento del 100.0% del Programa Anual de Visitas, al realizar 35 visitas de inspección, de las cuales 27 fueron ordinarias, 7 especiales y 1 de investigación, a 35 de las 45 SOFIPOS. Con la revisión de los 27 informes generales de las visitas de inspección ordinarias realizados por la CNBV, se verificó 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 las Sociedades Financieras Populares se ajustaran a las disposiciones legales que las rigen.

En cuanto a la vigilancia, se constató que en 2015 la CNBV analizó la información contable, legal, económica y financiera, administrativa, de procesos, de procedimientos, y de riesgos de las 45 SOFIPOS, de las cuales 37 (82.2%) cuentan con un estatus de solvencia, por que disponen del respaldo de activos expuestos a riesgo de mercado, riesgo de crédito y riesgo operacional por medio de un capital neto, y 39 (86.7%) registraron una liquidez por encima del mínimo requerido del 10.0%, al considerar que tuvieron activos para ser convertidos en dinero en efectivo de forma inmediata sin pérdida significativa de su valor, lo cual implicó que se asegurara el cumplimiento de las obligaciones con los usuarios, y con ello se coadyuvó a garantizar la solvencia y estabilidad del sistema financiero en el sector de ahorro y crédito popular.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2015, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mediante la regulación, inspección y vigilancia de las SOFIPOS, contribuyó a avanzar en el problema público de un sistema financiero inestable que no garantiza la

seguridad de los recursos del público ni del desarrollo del propio sistema, al asegurar la estabilidad y correcto funcionamiento de las 45 SOFIPOS, en las que se determinó que 37 (82.2%) cuentan con un estatus de solvencia, y 39 (86.7%) registraron una liquidez por encima del mínimo requerido del 10.0%, a fin de garantizar la solvencia y estabilidad del sistema financiero en el sector de ahorro y crédito popular, en protección de los intereses de los 3,395,249 usuarios de sus servicios financieros y de los 40,654,845.0 miles de pesos en ahorro e inversiones.

Con la auditoría se fortalecerán 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 garantizar que las SOFIPOS operen en cumplimiento de 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 Populares, así como las disposiciones de carácter general, relativas a aspectos técnicos u operativos orientados a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las SOFIPOS.
2. Constatar que la CNBV contó con un programa de trabajo con las acciones regulatorias para las SOFIPOS, y que elaboró proyectos de mejora regulatoria.
3. Comprobar que la CNBV elaboró un Programa Anual de Visitas de Inspección y constatar el cumplimiento de la meta programada para ese año con los informes generales emitidos respecto de las vistas de inspección.
4. Constatar que la CNBV contó con los reportes regulatorios correspondientes a 2015 de las SOFIPOS.
5. Determinar si en 2015 la CNBV evaluó la liquidez, solvencia y estabilidad financiera de las Sociedades Financieras Populares, mediante el análisis de la información contable; legal; económica y financiera; administrativa; de procesos, y de procedimientos que las SOFIPOS le enviaron.
6. Examinar el estado de las sanciones impuestas por observaciones y recomendaciones emitidas de la inspección y vigilancia realizada a las Sociedades Financieras Populares por la CNBV.
7. Verificar el estado de los recursos de revisión interpuestos por las Sociedades Financieras Populares respecto de las sanciones de la CNBV.
8. Comprobar el monto de los recursos ejercidos en la regulación, inspección y vigilancia de las Sociedades Financieras Populares con respecto a la cobertura de los servicios financieros que otorga, a fin de determinar el costo-beneficio del programa.
9. Evaluar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario G005.

10. Examinar si 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 Populares.

11. 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; Planeación Estratégica, y 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

15-0-01100-07-0073-13-001

Para que la Cámara de Diputados, mediante las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, considere el análisis, y en su caso, aprobación del "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", a fin de fortalecer el régimen corporativo y prudencial de las SOFIPOS, en materia de catálogo único de operaciones y requerimientos de capital, problemas financieros e intervención, seguro de depósitos y otras facultades. [Resultado 1]