

**Secretaría de Economía**

**Cumplimiento de Tratados Internacionales en Materia de Comercio**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-10100-07-0398-2018

398-DE

***Criterios de Selección***

Efectos esperados de la fiscalización del desempeño: fortalecer los mecanismos de operación; impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño; fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios; fortalecer los mecanismos de control, y promover la elaboración y mejora de la normativa.

Criterios para la planeación de la fiscalización:

a) Diseño de la Política Pública

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Legislación Federal

b) Diseño Programático Presupuestal de la Política Pública

Plan Nacional de Desarrollo

Programas Sectoriales, Institucionales y Regionales

Presupuesto de Egresos de la Federación

c) Rendición de Cuentas de la Política Pública

Informes de los entes públicos federales

Cuenta de la Hacienda Pública Federal

***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento a los compromisos establecidos en los tratados internacionales en materia de comercio.

**Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

### ***Alcance***

La revisión de la Secretaría de Economía (SE) correspondió al ejercicio fiscal 2017 y para los efectos estadísticos y de comparación comprendió el periodo 2013-2016, a fin de evaluar el desempeño de la entidad fiscalizada sobre los tratados internacionales en materia de comercio e inversión. Para emitir los pronunciamientos se tomaron en cuenta los tratados en materia de comercio e inversión, responsabilidad de la SE, toda vez que el cumplimiento de los tratados internacionales se relaciona directamente con el programa presupuestario P002 “Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor” y dicho programa presupuestario toma en cuenta los tratados de comercio e inversión.

Respecto de la profundidad temática, la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la SE en las acciones de aprobación, armonización, cumplimiento y actualización de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión.

En la aprobación, se revisó la participación de la SE en la negociación de los tratados internacionales y su orientación a obtener beneficios que contribuyan a atender las prioridades nacionales; así como la coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la aprobación de dichos tratados.

En el componente de armonización, se examinaron las normas que debieron ser ajustadas y creadas por la aprobación de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión. También se evaluó la contribución de la dependencia en la coordinación para la armonización de la legislación derivada de la aprobación de los tratados internacionales.

Para la evaluación del cumplimiento, se verificaron los compromisos contraídos inmersos en cada uno de los tratados internacionales celebrados en materia de comercio e inversión. Asimismo, se determinaron los beneficios que se pretendía obtener y los obtenidos para dar respuesta a las prioridades nacionales establecidas en los programas de mediano plazo. Además, se evaluó la coordinación que tuvo la SE con las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), con las empresas del sector privado y con las áreas de la propia entidad fiscalizada para el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión.

En el proceso de actualización, se revisó la participación de la SE en la actualización, ampliación o modificación de los Tratados de Libre Comercio (TLC), como responsable del proceso.

Además, se incluyó la revisión de los temas referidos al Sistema de Evaluación del Desempeño por medio del programa presupuestario P002 “Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”, en el que se evaluó la lógica vertical y horizontal de los indicadores para resultados diseñados, así como los resultados obtenidos en 2017; la rendición de cuentas, en la que se revisó que la SE rindiera cuentas sobre los procesos para el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión; y al control interno, en el que se revisaron los avances en la implementación de las normas generales de control interno en la entidad fiscalizada.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos

proporcionados por la SE 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 objetivos y metas de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión.

### **Antecedentes**

Desde épocas remotas, los Estados, ya sea para solucionar conflictos o establecer acuerdos, en alguna materia de interés, han celebrado tratados internacionales o acuerdos bilaterales o multilaterales con diferentes países. Al respecto, México no ha sido la excepción, actualmente la SRE cuenta con una base de datos que contiene tratados y acuerdos vigentes celebrados por México desde 1836.

Los tratados internacionales de los que México es parte deben entenderse como cualquier "acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular",<sup>1/</sup> así como aquellos establecidos entre México y organizaciones internacionales.

En América Latina predomina la corriente constitucional según la cual el Poder Ejecutivo es el encargado de negociar y firmar los tratados, y el Poder Legislativo es el que tiene el cometido de aprobarlos, a efecto de que aquél pueda proceder a ratificarlos y así manifestar el consentimiento del Estado en el ámbito del Derecho Internacional.<sup>2/</sup>

Con la promulgación y publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se estableció en el artículo 89, fracción X, como facultad del Presidente de la República "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal"; en el artículo 76, fracción I, se señaló como atribución exclusiva del Senado "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras"; y en el artículo 133 se estableció que "todos los tratados hechos y que se hicieran por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión".

En 1982, el futuro económico de México era incierto, el precio del petróleo continuó bajando y las tasas de interés internacionales se situaron por arriba de los niveles que habían alcanzado en la década de los setenta. Esta situación hizo que aumentaran los pagos que se tenían que hacer por concepto de intereses. Para febrero de ese año, el peso se había devaluado y contaba ya con un tipo de cambio más cercano a las nuevas condiciones de la economía.

Para diciembre de 1982, el gobierno había anunciado su plan de estabilización Programa Inmediato de Reorganización de la Economía (PIRE) que constaba de dos etapas: la primera consistía de un tratamiento de "shock" que se iniciaría en 1983 y, posteriormente, una segunda etapa "gradualista" que se aplicaría de 1984 a 1985. Para que estas medidas tuvieran

---

<sup>1/</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, artículo 2, inciso a).

<sup>2/</sup> Vargas Velarde Oscar, "Los Tratados y la Constitución Nacional", Revista Debate, p. 95.

éxito era necesario ajustar los salarios nominales mínimos, no a los observados, sino a los esperados que eran menores.

Desafortunadamente la inflación no disminuyó al ritmo planeado, y el PIRE sólo logró reducir parcialmente el déficit.

Para 1984, el gobierno de Miguel de la Madrid había relajado su política fiscal de manera que la apreciación del peso que le siguió contribuyó a acelerar el deterioro del excedente del comercio. Esto es, las importaciones aumentaron y las exportaciones disminuyeron. La situación se agravó en 1985 debido, a una nueva disminución de 11.0% en el precio del petróleo.<sup>3/</sup>

Como consecuencia de la problemática descrita y a efectos de aspirar a los niveles de vida más altos, a la consecución de mejores empleos y de un nivel cada vez mayor de ingreso, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos, en 1986, México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), e inició un proceso acelerado de desmantelamiento del sistema de protección comercial; eliminando los permisos de importación, reduciendo las tarifas arancelarias y fomentando las exportaciones como vías para el crecimiento económico.

En 1990, para revertir la fuga de capitales se establecieron estímulos que repatriarían capitales y atraerían nuevos. El objetivo fue convencer al sector privado nacional y extranjero de que la economía mexicana era viable. Una de las metas más importantes en este plan era mostrar al gobierno de Estados Unidos de América (EUA), y al mundo entero, todo lo que México había logrado en materia económica. Desafortunadamente, los programas, los esquemas y las estrategias de todo tipo no fueron suficientes, ya que las políticas que se aplicaron no fueron las apropiadas.

En esta situación el gobierno decidió aplicar dos medidas de largo alcance: 1) reprivatizar en 1990 los bancos y estimular así el regreso de capitales a México y 2) iniciar las negociaciones de un pacto económico que después tomaría el nombre de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) también conocido como NAFTA, acrónimo del North American Free Trade Agreement entre México, Canadá y Estados Unidos de América.

En 1992, se publicó la Ley sobre la Celebración de Tratados con el objeto de regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. En la Exposición de Motivos de dicha ley se señala que la política exterior es un medio para la protección y la promoción de los intereses vitales del Estado mexicano, por lo que se convierte en un instrumento de cooperación que contribuye al logro de los objetivos nacionales, ya que mediante ella es posible aprovechar los beneficios de pertenecer a la comunidad internacional, promoviendo relaciones que reditúen en el interés nacional, en donde la soberanía de México no se circunscribe únicamente a sus fronteras, sino que se hace patente fuera de su territorio.

---

<sup>3/</sup> Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México. México, **Crecimiento con desigualdad y pobreza (De la sustitución de importaciones a los Tratados de Libre Comercio con quien se deje).**

En ese mismo año se firmó el TLCAN, el cual entró en vigor en enero de 1994, por medio del cual se planteó un plazo de 15 años para la eliminación total de las barreras aduaneras entre los tres países. En su momento, el TLCAN fue pionero en la inclusión de disciplinas que no acostumbraban ser parte de los acuerdos de libre comercio: además de extender la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias a los bienes agropecuarios, el TLCAN incorporó la liberalización del comercio de servicios y de los flujos de inversión extranjera; disciplinas para la protección de los derechos de propiedad intelectual, de las compras gubernamentales y novedosos mecanismos de solución de controversias para proteger tanto los derechos de los estados miembros, como los de los inversionistas y exportadores.

En 24 años, el comercio de la región TLCAN se ha triplicado alcanzando casi el billón de dólares y actualmente representa el 16.5% del comercio mundial.<sup>4/</sup> De 1993 a 2016 las exportaciones de México a los socios TLCAN se multiplicaron por 7.

Desde entonces, México instrumenta y ejecuta la política de apertura comercial por medio de la estrategia de negociación de acuerdos comerciales internacionales encaminados a obtener, sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales; a fin de obtener beneficios plasmados en la planeación nacional como: transformar las normas, y su evaluación, de barreras técnicas al comercio, incrementar el aprovechamiento de las reservas de compras negociadas en los tratados de libre comercio; ampliar los intercambios en el marco del tratado de libre comercio entre México y la Unión Europea; profundizar los acuerdos comerciales existentes y explorar la conveniencia y, en su caso, celebración de acuerdos comerciales internacionales con los países europeos que no son parte de la Unión Europea; incrementar la cobertura de preferencias para productos mexicanos dentro de los acuerdos comerciales y de complementación económica vigentes; propiciar el libre tránsito de bienes, servicios, capitales y personas; profundizar la apertura comercial con el objetivo de impulsar el comercio transfronterizo de servicios; negociar y actualizar acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones, para proteger las inversiones de mexicanos en el exterior; reforzar la participación de México en la Organización Mundial de Comercio (OMC); integrar a México en los nuevos bloques de comercio regional, a efecto de actualizar los tratados de libre comercio existentes y aprovechar el acceso a nuevos mercados en expansión como la región Asia-Pacífico y América Latina; incorporar a la economía mexicana en la dinámica de los grandes mercados internacionales; fortalecer la presencia de México en África mediante el impulso de acuerdos económicos y comerciales, para establecer una relación constructiva y permanente con la región; armonizar las normas oficiales mexicanas, normas mexicanas y sus procedimientos de evaluación con las normas internacionales; alinear las negociaciones comerciales internacionales con las agendas sectoriales, y defender a los sectores productivos nacionales al amparo de los acuerdos comerciales y multilaterales.

---

<sup>4/</sup> Todos los datos de este apartado corresponden, al Banco de México, Statistics Canada y USDOC.

De acuerdo con datos de la SRE, en 2017, México contó con 1,420 tratados internacionales (TI) aprobados, de los cuales la SE se relaciona con 47 (3.3%), 45 como instancia ejecutora y 2 en coadyuvancia.

### **Resultados**

#### **1. Aprobación**

La aprobación de tratados internacionales es el proceso mediante el cual las autoridades del Estado mexicano negocian, suscriben y ratifican los tratados internacionales que convengan al interés nacional.

En la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, la ASF identificó 27 intereses nacionales relacionados con el comercio y la inversión; asimismo, con la revisión de la información proporcionada por la SE, se constató que la entidad es autoridad ejecutora en 45 tratados y coadyuvante en 2 y que éstos atienden la totalidad de las prioridades nacionales identificadas en los documentos de mediano plazo, en cumplimiento del artículo 9 de la Ley de Planeación.

La entidad fiscalizada indicó que, para el proceso de negociación de los tratados, la Unidad de Negociaciones Internacionales coordinó las relaciones y negociaciones comerciales, de acuerdo con las estrategias dictadas por el Subsecretario de Comercio Exterior; además, realizó consultas con las dependencias y entidades de la APF y con los sectores involucrados, con el objetivo de identificar intereses, y coordinar la elaboración de ofertas iniciales de bienes, propuestas de reglas de origen específicas, ofertas de compras públicas, así como los anexos de servicios e inversión. Se verificó, además, que en el periodo 2013-2017, la SE realizó cinco propuestas de tratados internacionales en materia de comercio e inversión en los siguientes temas: cooperación y facilitación de las inversiones con Brasil, profundizar el TLC México-Panamá, el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, así como TLC's con Turquía y Jordania. Todas las propuestas fueron aceptadas; pero la entidad no reportó el proceso en el que se encuentran los tratados con Turquía, Jordania y Brasil, en incumplimiento del artículo 5, fracciones I, II y III, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

Asimismo, se verificó que en el mismo periodo, la entidad remitió al Senado informes sobre las negociaciones de 20 tratados internacionales en materia de comercio e inversión, referentes al Acuerdo de Asociación Transpacífico, a los tratados de libre comercio con Panamá, Jordania y Turquía; al Acuerdo sobre comercio de servicios (TISA); al Protocolo Modificatorio al Acuerdo sobre Agricultura entre México e Islandia; al Protocolo Adicional a la Alianza del Pacífico; a los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI's) con Bahréim, Kuwait, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Ucrania, Rusia, Pakistán y Hong Kong; a la adhesión al Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados (CIADI) y al Protocolo sobre el Arreglo de Madrid Relativo al Registro Internacional de Marcas; a la Ronda de Doha para el Desarrollo de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y el Acuerdo para reconocimiento mutuo de la cachaça y del tequila entre Brasil y México, en cumplimiento del artículo 5, fracciones I, II y III, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

Los informes sobre los tratados de libre comercio con Panamá, Turquía y Jordania, así como el TISA incluyeron las razones para negociar y las consecuencias de no hacerlo, los beneficios y ventajas de la negociación y un programa del proceso calendarizado, conforme a lo establecido en el artículo 5, fracciones I, II y III, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

En el caso de los protocolos modificatorios al Acuerdo sobre Agricultura entre México e Islandia y la Alianza del Pacífico, la Adhesión al CIADI y al Protocolo sobre el Arreglo de Madrid Relativo al Registro Internacional de Marcas, la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC los APPRI's con Bahreín, Kuwait y Hong Kong, y el Acuerdo para reconocimiento mutuo de la cachaça y del tequila entre Brasil y México, se incluyeron las razones para negociar así como los beneficios y ventajas de hacerlo pero no el programa calendarizado. Los informes restantes, referentes al Acuerdo de Asociación Transpacífico y a los APPRI's con Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Ucrania, Rusia y Pakistán, únicamente incluyeron las razones para negociar, en incumplimiento del artículo 5, fracciones II y III, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

La ASF constató que los informes que fueron remitidos al Senado se refieren a las negociaciones de 20 tratados internacionales, cifra que difiere de las 5 propuestas de negociaciones informadas por la entidad, en contravención el artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

En relación con la aprobación de los tratados, la entidad reportó que, durante el periodo 2013-2017, entraron en vigor cinco tratados internacionales en materia de comercio e inversión, tres de ellos relacionados con el tema de la promoción y protección de las inversiones con Bahreín, Kuwait y Turquía; uno en materia de libre comercio con Panamá, y el último con la creación de un protocolo adicional a la Alianza del Pacífico. Con la aprobación de los APPRI's, México intensificará la cooperación económica para beneficio mutuo, creará y mantendrá condiciones favorables para las inversiones realizadas por los inversionistas, promoverá y protegerá las inversiones extranjeras con el objeto de fomentar los flujos de capital productivo y la prosperidad económica, además de tener mayor presencia en la región de Medio Oriente. En cuanto al TLC con Panamá, el país asegurará su presencia en Centroamérica con el fin de facilitar la circulación de bienes y servicios y el aumento de capitales y negocios; crear condiciones de competencia en la zona de libre comercio; acrecentar las oportunidades de inversión, así como establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional y multilateral, en cumplimiento del artículo 35, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Referente al Protocolo de la Alianza del Pacífico, con su aprobación, el país podrá ser parte de la profundización de la integración política, social y cultural de la región; establecer reglas con el fin de expandir y diversificar el comercio de mercancías y servicios; crear un dinamismo en los flujos de comercio de mercancías, servicios e inversión; contar con procedimientos aduaneros eficientes, transparentes y previsibles para importar y exportar; promover condiciones de competencia leal; propiciar una mayor vinculación con otras regiones; y profundizar la cooperación en la región y consolidar los lazos comerciales con América Latina,

en cumplimiento del artículo 35, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Además, referente a estos cinco tratados aprobados, se verificó que la dependencia estableció congruencia con los objetivos generales y particulares de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, toda vez que en los cinco tratados aprobados en el periodo 2013-2017, la entidad incluyó congruencia con los objetivos generales relativos a contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana; propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país; promover el acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales; contribuir a la diversificación de mercados; fomentar la integración de la economía mexicana con la internacional, contribuir a la elevación de la competitividad del país, y promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales y el pleno respeto a los principios de política exterior a lo largo de cada documento. En cuanto a los objetivos particulares, en los APPRI's con Bahrein, Kuwait y Turquía se incluyeron apartados relacionados con la solución de controversias, impulsar el fomento y la protección recíproca de las inversiones y las transferencias de tecnología y conocimientos científicos y demás objetivos que correspondan a la naturaleza del tratado; y en el Protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y el Tratado de Libre Comercio entre México y Panamá, se cumple con cuatro de los cinco objetivos de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, excepto el relacionado con las asimetrías, diferencias y desequilibrios y las medidas para compensarlos, en cumplimiento de los artículos 3, fracciones I, II, III, IV, V y IV; y 4, fracciones II, V y VI, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

En cuanto a la coordinación para la aprobación de los tratados, la entidad fiscalizada indicó que, una vez que el texto del tratado es acordado, revisado y aprobado por las áreas técnicas y sus contrapartes, se remite un oficio solicitando a la SRE el dictamen de procedencia sobre el texto y, en su caso, plenos poderes; ya revisado y aprobado, se solicita que se realicen las gestiones necesarias para su entrada en vigor, adjuntando el informe de aprobación para que la SRE o la Secretaría de Gobernación (SEGOB) lo presente al Senado para su consideración y, en su caso, aprobación. Una vez publicado el decreto de aprobación del tratado en el DOF por parte del Senado, se le solicita a la Cancillería realizar el intercambio de cartas con la contraparte para notificar que México ha cumplido con los requisitos legales para la entrada en vigor del tratado, y ya acordada la entrada en vigor del tratado, se le da seguimiento a la publicación en el DOF, mediante el decreto de promulgación por parte del Ejecutivo, en cumplimiento del artículo 34, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Como acción derivada de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Secretaría de Economía indicó que, en 2017, no se realizaron reuniones ni rondas de negociación de los tratados con Jordania y Turquía, toda vez que éstos no han presentado avances desde 2016, por lo que su estatus se reportó en los informes al Senado de ese año; referente a la negociación con Brasil, ésta se firmó en 2015 y fue reportada en el informe al Senado enviado en abril de 2016, por lo que en ese año no hubo cambios ni avances que informar, por la cual se da por solventada la observación.



En cuanto a la falta del programa calendarizado, la SE indicó que los informes del Acuerdo sobre Agricultura entre México e Islandia, la Adhesión al CIADI; el Protocolo sobre el Arreglo de Madrid Relativo al Registro Internacional de Marcas; la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC, y los APPRI's con Bahreín, Kuwait y Hong Kong no se refirieron al inicio de negociaciones, sino al avance de las negociaciones y adhesión a dichos organismos, por lo que no requirieron un programa calendarizado. En cuanto al protocolo modificatorio a la Alianza del Pacífico y al Acuerdo para reconocimiento mutuo de la cachaça y del tequila entre Brasil y México, en los informes se incluyeron fechas tentativas y realizadas de negociaciones, lo que equivale al programa calendarizado, y sobre el Acuerdo de Asociación Transpacífico, se indicó que el calendario se definiría conforme al propio desarrollo, así como a las condiciones de consulta de cada país, por lo que se da por solventada la observación concerniente a este tema.

No obstante, la entidad no remitió información sobre los APPRI's con Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Ucrania, Rusia y Pakistán referente a los beneficios y ventajas de negociar y al programa calendarizado, por lo que la observación sobre el tema persiste.

Asimismo, la entidad indicó que los informes remitidos al senado corresponden no sólo al inicio de negociaciones formales de un tratado, sino también al avance y conclusión de los mismos, y que los informes referentes a los 15 tratados fueron de procesos que iniciaron antes de 2017; sin embargo, dichos informes fueron revisados durante la auditoría y se determinó que correspondían a procesos de negociación realizados entre 2013 y 2017 que no fueron reportados por la entidad en la base de datos del mismo periodo, por lo que la observación persiste.

**2017-0-10100-07-0398-07-001 Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía incluya en todos los informes sobre el inicio de negociaciones formales de un tratado en materia de comercio e inversión que se remiten al Senado, los beneficios y ventajas que se espera obtener de la negociación, así como el programa calendarizado para las negociaciones, para cumplir con todos los requisitos que deben contener los informes elaborados y contar con los elementos necesarios para sustentar la negociación de un tratado internacional, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5, fracciones II y III, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

**2017-0-10100-07-0398-07-002 Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía supervise el procedimiento de planeación de las negociaciones de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión a su cargo, a efecto de conciliar los registros sobre el número de propuestas de tratados internacionales con lo realizado y reportado en los informes de inicio de negociación de los tratados que se remiten al Senado, a fin de generar información clara, confiable, oportuna y suficiente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

## **2. Armonización**

La armonización consiste en garantizar la congruencia de las normas nacionales con los tratados internacionales, mediante la reforma, modificación, adición, supresión o creación de leyes, a fin de que no existan contradicciones entre el marco jurídico y los compromisos contraídos en el orden mundial.

En el periodo 2013-2017, la SE creó y modificó diversos acuerdos derivados de 9 de los 45 tratados y acuerdos comerciales internacionales de los que es instancia ejecutora, que consistieron en dar a conocer los cupos de exportación e importación de varios productos y los mecanismos y criterios para establecerlos, contingentes arancelarios, los procedimientos para la aplicación de la dispensa temporal para la utilización de materiales y productos; tasas aplicables de impuestos de importación a distintas mercancías, así como la emisión de reglas y criterios en materia de comercio exterior, en cumplimiento del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del objetivo 4.7, la estrategia 4.7.3 y la línea de acción “Transformar las normas, y su evaluación, de barreras técnicas al comercio, a instrumentos de apertura de mercado en otros países, apalancadas en los tratados de libre comercio, a través de la armonización, evaluación de la conformidad y reconocimiento mutuo” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Además, la SE documentó que remitió al Senado, por medio de la SRE, 12 informes sobre la negociación de los tratados en el periodo 2013-2017 sobre 12 tratados, en los cuales incluyó el apartado “Acciones administrativas para implementar el tratado”, en 6 tratados no se requiere armonización porque corresponden con la normativa nacional, para 6 de ellos informó sobre la modificación o creación de normativa para implementar los compromisos suscritos, con temas como la adecuación de las reglas y criterios en materia de comercio exterior, la modificación de las normas oficiales mexicanas; la publicación y adecuación de los acuerdos de tasas aplicables a la importación de los productos provenientes de los países firmantes; la publicación de los acuerdos en los que se establecen los cupos y mecanismos de asignación para importar productos provenientes de los países contrayentes; la publicación de las reglas en materia aduanera relacionada con los tratados; la publicación de las reglas de procedimiento para el sector textil, así como la modificación y actualización de leyes relacionadas con los trámites aduaneros, propiedad industrial, derechos de autor, variedades vegetales, equilibrio ecológico, protección al medio ambiente, combate al comercio ilegal de especies de flora y fauna silvestre, pesca e impuestos de importación y exportación; y de los seis que requirieron armonización, cinco ya se armonizaron y uno se encuentra en proceso de armonización, en cumplimiento de los artículos 6, fracción IV, de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica y 34, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

## **3. Cumplimiento**

El cumplimiento de tratados internacionales se refiere a las actividades y procesos implementados por todas las instituciones del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, para acatar y poner en práctica las disposiciones y compromisos establecidos en los tratados internacionales.

Para los efectos de la auditoría los tratados internacionales se clasifican en tratados de activación, históricos, de cumplimiento continuo y de cumplimiento puntual.

Los tratados de activación son aquellos que establecen un marco de actuación que habrá de ponerse en operación cuando se susciten los hechos o circunstancias específicas que se describen en el mismo. Los históricos son aquellos que permanecen en vigor únicamente con un valor histórico, por lo que no establecen compromisos para el Estado mexicano y, por tanto, no requieren de la armonización de la legislación nacional. Los de cumplimiento continuo se refieren a aquellos que establecen compromisos u obligaciones permanentes para el Estado mexicano, y los de cumplimiento puntual son aquellos que establecen un compromiso específico o un marco jurídico particular que se materializa con la firma del propio tratado o con una actividad concreta, y que no establecen el compromiso de realizar actividades continuas o periódicas.

En la auditoría se observaron diferencias entre la información reportada por la SE y la SRE, toda vez que de los 164 instrumentos reportados, la SE reconoció 159, de los cuáles 125 son como entidad ejecutora y 34 como entidad coadyuvante, además de identificar 5 tratados en los que no tuvo ninguna participación; mientras que la SRE reportó que los tratados internacionales de la SE son 164, 116 como entidad ejecutora y 48 como coadyuvante, por lo que la SE no atendió lo señalado en el artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Asimismo, con la revisión del Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales (SICAIT), la ASF identificó 27 tratados que no fueron incluidos en el listado de instrumentos internacionales en los que participó la SE, la cual remitió información al respecto, señalando que 16 de ellos fueron como entidad ejecutora, 2 en coadyuvancia y no reconoció 9 TI, de conformidad con sus atribuciones, por lo que persistieron las inconsistencias en la información y en el registro del SICAIT en incumplimiento del artículo 34, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía y del artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

En la revisión de los TI, se identificaron 110 en materia de comercio e inversión, 78 de comercio y 32 de inversión; de los cuales 77 fueron de cumplimiento continuo, 26 históricos y 7 de activación. A efecto de constatar el cumplimiento de los TI, el universo de revisión fue de 84 instrumentos, los cuales se agruparon en 37 tratados que derivan de 10 que se refieren a adiciones o modificaciones, por lo cual la SE contó con 47 tratados, 45 como entidad ejecutora y 2 en coadyuvancia.

De los 45 tratados internacionales en los que la SE actúa como entidad ejecutora, 14 son tratados en materia de comercio y 31 en materia de inversión.

En la información proporcionada, se identificaron 3,369 compromisos de los 14 TI en materia de comercio y 850 compromisos de los 31 TI en materia de inversión. Al respecto, la entidad fiscalizada informó que dio atención a todos los compromisos; sin embargo, no acreditó contar con la evidencia de las acciones implementadas para dar cumplimiento a los tratados, incumpliendo lo establecido en los artículos 35, fracción IV, del Reglamento Interior de la

Secretaría de Economía y segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Respecto de la coordinación para el cumplimiento, la ASF verificó que para 2017, en los manuales de operación de la Dirección General para América del Norte (DGAN), la Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales (DGAOOM) y la Dirección General de Comercio Internacional de Bienes (DGCIB), unidades adscritas a la Subsecretaría de Comercio Exterior (SCE), se establecieron procedimientos para el seguimiento de los compromisos establecidos en los tratados, en los que se incluye la coordinación con el sector privado, otras dependencias de la APF, así como con los consejos y comités de los tratados, con el propósito de definir la mejor forma de cumplir con los compromisos. No obstante, la entidad no acreditó contar con la evidencia documental para constatar la operación de dichos procesos, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 35, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía y el artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Como acción derivada de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, y relativo a las inconsistencias en el listado de tratados comerciales internacionales y en el registro del SICAIT, la SE aceptó que los 9 tratados no reconocidos, no son objeto de la SE y que no deben de encontrarse registrados en el sistema. Asimismo, informó que las inconsistencias obedecen a la falta de un mecanismo de control documentado para la actualización periódica del SICAIT, por lo que, a fin de que en lo subsecuente no se vuelvan a presentar inconsistencias, se actualizó el Procedimiento SE-PR-O-511-05 Revisión, trámite y registro de acuerdos interinstitucionales, en el cual se establece que la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional (CJCI), realizará una evaluación inicial para confirmar los tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales actualmente registrados en el SICAIT; analizará el objeto y contenido de los tratados internacionales, para dejar únicamente los tratados comerciales internacionales y los acuerdos interinstitucionales suscritos por la Secretaría de Economía; asimismo, en caso de ser necesario y procedente, se registrarán de conformidad con las facultades de la CJCI los instrumentos concluidos recientemente; posteriormente, la unidad responsable realizará una revisión trimestral de los tratados y acuerdos interinstitucionales registrados en el sistema, para que, tomando en cuenta su objeto y contenido, se decida sobre la procedencia de mantener o depurar en el sistema ciertos instrumentos.

Como evidencia documental, la dependencia auditada remitió copia del procedimiento, así como el dictamen de procedencia de la Dirección General de Mejora Regulatoria en el que se aprueba dicho procedimiento, por lo que se da por solventada la observación.

Referente a las diferencias observadas en los registros de la SE y la SRE, la entidad auditada informó que a fin de revisar los procesos de seguimiento y cumplimiento de los tratados internacionales de los que México es parte, la SRE llevó a cabo una Reunión de Trabajo Intersecretarial el 27 de noviembre de 2018. Durante dicha reunión se propuso “hacer un ejercicio de identificación, a nivel intersecretarial, de aquellos tratados internacionales cuya

implementación en el ámbito nacional corresponde a cada una de las dependencias, a efecto de contar con un listado actualizado y debidamente validado por las áreas jurídicas de tales dependencias”.

“Asimismo, se hizo mención de la necesidad de que el registro de los tratados se vaya actualizando, por lo menos 2 o 3 veces al año, conforme vayan entrando en vigor nuevos instrumentos internacionales o dejen de estar vigentes otros, ante lo cual la Cancillería mantendría debidamente actualizada a cada dependencia según el instrumento internacional de que se trate y de acuerdo a la competencia de cada una de ellas”. “Durante la reunión se hizo entrega a cada representante de las dependencias participantes de un listado de los tratados identificados y correspondientes a cada dependencia, con la finalidad de que sea revisado y, posteriormente, validado, teniendo un plazo de 90 días a partir del día 27 de noviembre de 2018, para tal efecto”.

“La SRE enviará un oficio recordatorio en febrero de 2019 para que se lleve a cabo en el tiempo planeado la entrega de los listados con los tratados correspondientes”.

No obstante, la dependencia no proporcionó evidencia documental que permita comprobar lo informado ni sobre las acciones que se llevarán a cabo por parte de la SRE, razón por la cual persiste la observación.

Respecto de los compromisos contraídos, la SE informó que, para verificar el cumplimiento de los compromisos, la Subsecretaría de Comercio Exterior cuenta con comisiones, comités, subcomités o grupos de trabajo, los cuales son designados en la firma de cada uno de los tratados y que no existe ningún tratado comercial que no defina cómo será administrado. Además, cuenta con manuales de procedimientos por cada una de las direcciones generales que administran los tratados internacionales. Como resultado de la aplicación de los procedimientos, así como de las reuniones que se celebran, se revisan y analizan los compromisos adquiridos y se determinan rutas críticas para su cumplimiento, el resultado final son las minutas que se generan, y remitió las 15 minutas de trabajo generadas en 2017. No obstante, con la revisión de las minutas de trabajo, no se identifican los compromisos reportados y la dependencia no acreditó contar con la información que compruebe el cumplimiento de los 3,369 compromisos contraídos con la firma de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión, por lo cual persiste la observación.

Relativo a la coordinación que realiza la SE con las diversas áreas para el cumplimiento de los tratados internacionales, la entidad fiscalizada informó que la Subsecretaría de Comercio Exterior estableció como mecanismo de coordinación con el sector privado reuniones de trabajo, mediante las cuales se definen las líneas de acción a fin de dar cumplimiento a los compromisos establecidos en los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión, e incluyó 15 minutas de trabajo que evidencian la coordinación realizada, con lo que se da por solventada la observación.

**2017-0-10100-07-0398-07-003 Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, establezca mecanismos de control para registrar el número de tratados internacionales en materia de comercio e inversión, a efecto de obtener registros homogéneos de los tratados internacionales para generar información clara, confiable,

oportuna y suficiente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

#### 2017-0-10100-07-0398-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía instrumente mecanismos de control para el registro de los compromisos establecidos en los tratados internacionales y la descripción de su cumplimiento, para contar con la documentación que soporte los compromisos contraídos, a fin de generar información clara, confiable, oportuna y suficiente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 35, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía y el artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

#### **4.** *Actualización*

La actualización se refiere a la ampliación, modificación, profundización y modernización de los tratados internacionales que dejan de ser congruentes con la realidad nacional.

De la revisión del reporte de tratados internacionales actualizados y los informes realizados al Senado, se concluyó que en el primer documento la SE reportó cuatro tratados actualizados, y en los informes al Senado se reportan cinco, por lo que para los efectos del resultado se tomaron estos últimos. Asimismo, se observó que en los informes al Senado se reportaron seis de las ocho actualizaciones realizadas, ya que de los cuatro Acuerdos de Complementación Económica que fueron actualizados y que derivan del Tratado de Montevideo, en los informes al Senado no se reportaron dos: la negociación del Acuerdo de Complementación Económica No. 51 con Cuba y el Acuerdo de Complementación Económica No. 55 con Argentina y Brasil, sin que la entidad fiscalizada proporcionara las causas de dicha falta de información, incumpliendo lo dispuesto en el artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

La SE no informó si los tratados actualizados fueron los que se deberían de actualizar, por lo que incumplió lo dispuesto en el artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En la auditoría se determinó que, a 2017, la SE contó con 45 tratados internacionales en materia de comercio e inversión en los que es responsable directa, de los cuáles 14 son de comercio y 31 de inversión. De los 14 tratados de libre comercio vigentes a 2017, la Secretaría de Economía actualizó 5 (35.7%), por medio de 46 rondas de negociación: el Tratado de Montevideo, por medio de la modernización de cuatro Acuerdos de Complementación Económica, el 51 con Cuba, mediante 4 rondas de negociación, el acuerdo No. 53 con Brasil

con 8 rondas para la actualización, el 55 con Argentina y Brasil y el acuerdo No. 06 con Argentina, por medio de 4 rondas; el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, mediante 6 rondas de actualización; el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, con 10 rondas; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con 10 rondas de negociación, y el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), por medio de 4 rondas, en atención a lo establecido en la Meta Nacional V “México con Responsabilidad Global”, línea de acción “Integrar a México en los nuevos bloques de comercio regional”, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Las actualizaciones realizadas se hicieron con el objeto de obtener mayores flujos de inversión extranjera directa, así como de modernizar los tratados, a efecto de estar acorde con los requerimientos económicos actuales, con lo que la dependencia cumplió con lo establecido en la Meta Nacional V. “México con Responsabilidad Global”, línea de acción “Integrar a México en los nuevos bloques de comercio regional, a efecto de actualizar los tratados de libre comercio existentes”, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

La SSA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la inclusión en el Plan Anual de Trabajo 2019 de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la planeación de los tratados que deberán actualizarse, los cuales se definieron en conjunto con las direcciones generales, con base en los resultados de las comisiones administradoras que se realizaron en 2018, así como las prioridades de la SE y las negociaciones que no se concluyeron en dicho año, y como evidencia documental remitió el Plan Anual de Trabajo 2019, autorizado y firmado, en el que se observan los tratados internacionales que serán actualizados en ese año, con que se solventa lo observado.

Asimismo, respecto de la observación en la que no coincidió el número de tratados internacionales actualizados, la entidad indicó que no se reportó la actualización del Acuerdo de Complementación Económica No. 55 ya que, de acuerdo con los artículos 5, 6 y 8 de la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, no tiene obligación de presentar un informe al Senado, porque las disposiciones negociadas se encuentran cubiertas por el Tratado de Montevideo, y que no se recibió ninguna solicitud por parte del Senado para presentar un informe de dicha actualización. En el caso del Acuerdo de Complementación Económica No. 51, la secretaría informó que no se hizo la entrega del informe al Senado por falta de coordinación de gestión entre las áreas encargadas; no obstante, para subsanar esta situación, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para implementar un mecanismo interno de coordinación y seguimiento, que fue formalizado mediante una modificación al procedimiento SE-PR-O-500-01 “Planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la Política Comercial Internacional”, en el cual se detallan las actividades para la negociación, administración y defensa de los tratados internacionales de comercio e inversión; la revisión de la información de los resultados obtenidos, así como la elaboración y envío de los informes al Senado, con el objetivo de tener una supervisión adecuada para cumplir con las actividades, entre las que se incluye la entrega de los informes; además, remitió el dictamen, con fecha 22 de enero de 2019, en el que se informa que dicha modificación cumple con los criterios establecidos en los “Lineamientos para el dictamen de

manuales de procedimientos y metodología para su elaboración”, así como el proceso que debe llevarse a cabo para el registro de éste en el Inventario de Normas Internas de la Secretaría de Economía, con lo que se solventa lo observado.

## 5. Beneficios obtenidos

Este componente se refiere a los beneficios obtenidos con el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales suscritos en materia de comercio e inversión.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, se identificaron 27 intereses nacionales en materia de comercio e inversión, de los cuales la SE informó haber realizado acciones relacionadas en el 100.0%, con las cuales dio cumplimiento y trajo beneficios al país: el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, obteniendo beneficios al sector agroalimentario, con la eliminación gradual de los aranceles a los productos mexicanos con 72,040 millones de dólares; la OMC en el establecimiento de reglas para el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y con el fallo a prácticas desleales de EUA, con lo que se obtuvieron beneficios por un monto equivalente a 227.8 millones de dólares anuales como medida de represalia a las importaciones de ese país; con la Alianza del Pacífico con Chile, Colombia y Perú se obtuvieron beneficios comerciales por 10,203.0 millones de dólares; con la actualización del TLCAN, se buscó fortalecer la competitividad de América del Norte, avanzar hacia un comercio regional inclusivo y responsable, aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI y promover la certidumbre del comercio y las inversiones entre los tres países; los APRI's con Bahrein, Kuwait, Turquía y Haití los cuales buscan beneficiar las inversiones de los extranjeros en el país y de los mexicanos en esos países; y el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo del tequila y la cachaça con Brasil, se suscribió a fin de proteger la industria tequilera nacional de la competencia desleal y brindar a los consumidores la certeza de adquirir productos de calidad, inocuos y originales, en cumplimiento del artículo 9 de la Ley de Planeación.

## 6. Control interno

En la revisión del diseño del sistema de control interno que reguló a nivel estratégico y directivo a la Secretaría de Economía y a nivel operativo a la Subsecretaría de Comercio Exterior, se observó que la SE cumplió el 100.0% (33) de los elementos de control señalados en las cinco Normas Generales de Control Interno en sus niveles estratégico, directivo y operativo, en términos de lo establecido en el artículo segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9 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.

La SE acreditó contar con un ambiente de control con el cumplimiento de metas, objetivos, visión y misión institucional, difundió sus resultados y determinó acciones de mejora, evaluando anualmente el control interno; contó con un Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, con el cual difundió y evaluó el cumplimiento del Código de Ética y de Conducta; contó con manuales de procedimientos, su estructura orgánica se encuentra actualizada, define las responsabilidades y delimita facultades; asimismo, en el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) se plasman las evaluaciones anuales.



En 2017, administró los riesgos metodológicamente, a fin de identificar, describir, evaluar, atender y dar seguimiento para la implementación de acciones de control y fueron plasmados en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR).

La SE implementó actividades de control para dar respuesta y reducir los riesgos de cada proceso con el uso de TIC's; con el Programa Anual de Trabajo (PAT) 2017 midió el avance y los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales; a nivel operativo se contó con estándares de calidad, identificación de las actividades de control por medio de las TIC's de los procesos correspondientes a la Subsecretaría de Comercio Exterior, atendieron las causas raíz de las observaciones de las instancias de fiscalización y debilidades de control interno, se cancelaron oportunamente los accesos al personal que causó baja; se registraron y dio seguimiento a los acuerdos y compromisos del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), y se cumplió con las políticas y disposiciones de la Estrategia Digital Nacional.

En 2017, en lo general, la información y comunicación fue relevante, de calidad, de conformidad con la ley aplicable y reportó el estado contable y programático; asimismo, en cada proceso contó con mecanismos para verificar lo obtenido y establecido en el PAT, registró y dio seguimiento a los acuerdos del COCODI en tiempo y forma; y la Subsecretaría de Comercio Exterior, contó con el Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales (SICAIT), en el que se registran los tratados y acuerdos interinstitucionales suscritos por México y que son responsabilidad de la Secretaría de Economía. No obstante, en lo específico, se determinaron diferencias en el número de propuestas de tratados internacionales reportadas por la SE y las informadas al Senado de la República, en el número de tratados internacionales reportados por la dependencia auditada y los informados por la SRE y en los datos registrados en el SICAIT sobre los tratados internacionales; asimismo, la SE no contó con la evidencia para acreditar las acciones realizadas para dar cumplimiento a los compromisos contraídos con la aprobación de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión. Las observaciones respectivas se encuentran en los resultados 1 y 3.

Para la supervisión y mejora continua, la SE realizó acciones correctivas y preventivas que contribuyeron a la eficiencia y eficacia de las operaciones, se retroalimentaron de los resultados de auditorías y en 2017 llevaron a cabo una evaluación de control interno que fue reportada a la SFP.

## **7. Sistema de Evaluación al Desempeño**

En 2017, la Secretaría de Economía elaboró la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario (Pp) P002 "Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor", para evaluar la negociación, administración y defensa de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión, la cual se ajusta a la Metodología del Marco Lógico y al apartado IV "Disposiciones específicas", numeral 18, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño para la construcción y diseño de los indicadores; asimismo, se identificó que la alineación de los objetivos con la planeación nacional de mediano plazo son congruentes, ya que se destaca la importancia de garantizar reglas para el desarrollo de un mercado interno competitivo, que implemente una mejora regulatoria integral, fortalecer el sistema de normalización y evaluación de conformidad con las normas,

y promover mayores niveles de inversión mediante una regulación apropiada y una promoción eficiente.

En el análisis de la lógica vertical de la MIR 2017 del Pp P002, se observó que éste permite verificar la relación causa-efecto que existe entre sus diferentes niveles de objetivos, ya que el objetivo de nivel Fin permite identificar la contribución del programa al logro del objetivo estratégico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 al que se encuentran alineados, referente a “Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva” e “Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones”.

Del análisis de la MIR en su lógica horizontal se concluyó que cuatro de los cinco indicadores son adecuados para medir el cumplimiento del objetivo del programa y permiten identificar el avance en la atención de la necesidad, ya que el indicador de fin mide el grado de apertura comercial, lo cual es adecuado para medir las prioridades nacionales relativas a “Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones”; sin embargo, no fue posible identificar la congruencia entre el nombre, el método de cálculo y la definición del indicador, porque no cuenta con una fórmula; asimismo, no se contó con la información que soporta al indicador; de acuerdo con la ficha técnica, ésta debería salir del Producto Interno Bruto proveniente del INEGI y datos para comercio exterior provenientes del Banco de México, por lo que incumplió lo dispuesto en el artículo 2, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y en el capítulo IV.2.2, numerales 2 y 3, de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Respecto de los resultados obtenidos en los indicadores de la MIR en 2017 se obtuvo lo siguiente: para el indicador de fin relativo al “grado de apertura de la economía de México” se alcanzó un resultado de 73.3%, mayor en 6.2% respecto del porcentaje programado en ese año (69.0%); para el indicador de propósito “proporción del comercio realizado por México con sus socios TLC respecto del comercio realizado con socios no TLC”, se programó obtener una proporción del 1.56 puntos y se obtuvieron 0.03 puntos menos (1.53) que los programados, debido a que los intercambios comerciales de México con el exterior son mayores cuando se implementan instrumentos de política comercial como los TLC, por las oportunidades de acceso preferencial, facilitación al comercio y eliminación de restricciones que otorgan; el indicador de actividad “porcentaje de acuerdos comerciales y de inversión optimizados o nuevos” obtuvo un resultado en el año de 0%, debido a que se tenía contemplado concluir las negociaciones para la Modernización del Tratado de Libre Comercio México-UE (TLCUEM), sin embargo, al concluir la 7a ronda de negociación realizada en Bruselas, Bélgica, en diciembre de 2017, faltaron algunos temas para alcanzar un acuerdo en principio. De igual manera se tenía contemplado concluir la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en diciembre de 2017, pero la dinámica de las negociaciones, al buscar un tratado que responda a las demandas de la economía global en el siglo XXI y la defensa de los intereses comerciales del país, extendieron las negociaciones.

Los indicadores de actividad, relativos a la “optimización de los acuerdos comerciales y de inversión ya existentes (seguimiento, profundización, defensa legal y convergencia)” y a las “rondas para la negociación de nuevos acuerdos comerciales y de inversión” obtuvieron el

100.0% de lo programado, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45, párrafo cuarto, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La SE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la integración del método de cálculo del indicador de fin en la MIR del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, quedando de la siguiente manera:  $(\text{Valor comercial total}/\text{Valor del PIB}) * 100$ . Además, remitió la MIR 2019 del PP P002 “Negociación, administración y defensa de Tratados y Acuerdos Internacionales de comercio e inversión”, con lo cual la dependencia fiscalizada demostró la congruencia entre el nombre, el método de cálculo y la definición del indicador, con lo que se da por solventado lo observado.

#### **8. Rendición de cuentas**

La SE indicó que, en 2017, realizó las actividades de negociación, administración, instrumentación y supervisión de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión por medio de la Subsecretaría de Comercio Exterior y sus unidades responsables, que operaron el programa presupuestario P002 “Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”; no obstante, realizan otras actividades además del cumplimiento de tratados.

Asimismo, se verificó que el total del presupuesto del Pp P002 (638,394.2 miles de pesos) se repartió entre las unidades administrativas pertenecientes a la Subsecretaría de Comercio Exterior, siendo la mayor parte ejercida por la subsecretaría con 321,595.5 miles de pesos, lo que representó el 50.4% del total del ejercicio; a la Dirección General para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales (DGAOOM) se le otorgó un presupuesto de 100,828.7, el 15.8%; la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional (DGCJCI) ejerció 89,178.5 miles pesos, el 14.0%; la Unidad de Negociaciones Internacionales (UNI) ejerció 40,117.8 miles de pesos, el 6.3%; para la Dirección General de Comercio Internacional de Bienes (DGCIB) 28,671.8 miles de pesos; el 4.5%; para la Dirección General para América del Norte (DGAN) 24,693.8 miles de pesos; el 3.9%; para la Dirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversión (DGCISI) se ejercieron 16,407.5 miles de pesos; el 2.6%; para la Dirección General de Reglas de Comercio Internacional (DGRCI) se gastaron 9,241.3 miles de pesos, el 1.4%, y a la Dirección General para Europa y África (DGEA) se destinaron 7,659.1, el 1.1%.

Además, se constató que las actividades en las que se ejerció el gasto por medio del programa P002 coincidieron con la clasificación de los programas presupuestarios establecidos en el Manual de Programación y Presupuesto 2017, toda vez que el programa presupuestario se encargó de diseñar, instrumentar y dar seguimiento a los tratados internacionales, lo que coadyuó en la ejecución de las políticas públicas y sus estrategias en materia de comercio e inversión.

Se verificó que en los documentos de rendición de cuentas: Sexto Informe de Gobierno, Sexto Informe de Labores de la SE y Quinto Informe de Ejecución del PND, se rindió cuentas de las actividades relacionadas con los tratados internacionales en materia de comercio e inversión, principalmente en los temas de negociación y modernización de nuevos tratados y acuerdos comerciales. En cuanto a la negociación de nuevos tratados y acuerdos, se reportó la negociación del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, que sustituyó al

Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, y por medio del cual, México tendrá acceso a nuevos mercados; el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y el Acuerdo para el reconocimiento mutuo del Tequila y de la Cachaça con Brasil.

También se informó sobre las rondas de negociación para modernizar y adecuar al contexto actual el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, y el Tratado de Libre Comercio con Israel; así como las negociaciones para ampliar y profundizar los Acuerdos de Complementación Económica con Argentina (ACE No. 6) y Brasil (ACE No. 53), y el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico.

Asimismo, se informó que, en 2017, el comercio total de México reportó 829,800.0 millones de dólares, de ello, el 79.4% se realizó con los países socios de los 14 tratados de libre comercio que tiene México; y que la SE proporcionó asesoría respecto de la aplicación de los tratados comerciales, y realizó acciones de defensa de los intereses comerciales de México en el exterior, con lo que se determinó que la SE rindió cuentas acerca de la política de tratados internacionales en materia de comercio e inversión en 2017, lo que permite verificar que México es un actor global en la materia, en cumplimiento del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del artículo 8, párrafo segundo, de la Ley de Planeación, y del artículo 54, párrafo primero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2017, la Secretaría de Economía, por medio del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión, contribuyó a la mejora y dinamización de los flujos de comercio exterior, mediante la atención a los compromisos establecidos en los tratados de libre comercio y los acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones, toda vez que se continuó con la apertura comercial, la eliminación de aranceles, y el establecimiento de alianzas globales y regionales, además de la negociación y actualización de instrumentos para establecer nuevas zonas de comercio y reforzar las ya existentes; no obstante, la entidad no mantuvo coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores para el control y registro de los tratados internacionales de los que es instancia ejecutora y coadyuvante y tuvo deficiencias en su sistema de registro de tratados internacionales, así como en el seguimiento de los compromisos, lo que impidió conocer el quehacer gubernamental para mantener y fortalecer a México como actor global en el comercio internacional.

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

Se determinaron 4 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 2 restantes generaron: 4 Recomendaciones al Desempeño.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 31 de enero de 2019, 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 el cumplimiento de los objetivos y metas de los tratados internacionales en materia de

comercio e inversión. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

La política pública de tratados internacionales, a lo largo de la historia, ha permitido solucionar conflictos, establecer acuerdos respecto de algún asunto de interés o relaciones de mutuo reconocimiento entre distintos sujetos o grupos humanos. Los tratados internacionales forman parte de los instrumentos de la política exterior del país y, por tanto, son consecuentes para impulsar sus intereses en el ámbito internacional, con el fin de llegar a acuerdos que reditúen en beneficios que coadyuven a la atención de las prioridades nacionales.

A 2017, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) contó con un registro de 1,420 tratados internacionales (TI) firmados por el Estado mexicano; de ellos, 47 (3.3%) son en materia de comercio e inversión, de los cuales la SE actúa como entidad responsable en 45 y en coadyuvancia con otras dependencias e instancias del Gobierno Federal en los 2 restantes. De los 45 tratados bajo su responsabilidad, 43 son de cumplimiento continuo y 2 tratados son de activación. Para coadyuvar en la atención de los intereses nacionales en materia de comercio e inversión, la SE tiene la obligación de coordinarse con las instituciones del Estado para aprobar los tratados internacionales, armonizar la normativa interna con la internacional, dar cumplimiento a los compromisos establecidos en dichos instrumentos y actualizar aquellos tratados que dejan de ser congruentes con la realidad nacional, a fin de contribuir a obtener resultados que impacten de manera sustantiva en las áreas prioritarias definidas en la planeación nacional.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en el periodo 2013-2017, se identificaron 27 intereses nacionales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, los cuales fueron atendidos con los 47 tratados internacionales en materia de comercio e inversión, en los que la SE es entidad ejecutora y coadyuvante; se aprobaron y entraron en vigor cinco tratados internacionales en la materia, los cuales difieren de los 20 TI que fueron reportados en los informes sobre las negociaciones que se remitieron al Senado de la República; para la negociación de los tratados, la SE se coordinó con las dependencias y entidades de la APF y con los sectores involucrados para identificar intereses y coordinar la elaboración de ofertas.

Por lo que se refiere a la armonización de las normas nacionales con los tratados internacionales, en el periodo de revisión, la SE elaboró 34 informes sobre las negociaciones que se remitieron al Senado, en los que se informó sobre las normas que se pretenden armonizar, derivado de la suscripción de los tratados internacionales; además, se verificó que la dependencia creó y modificó diversos acuerdos procedentes de 9 de los 45 tratados y acuerdos comerciales internacionales de la que es instancia ejecutora.

En el cumplimiento de tratados internacionales se detectaron diferencias entre la información reportada por la SRE y la SE, toda vez que la cancillería reportó contar con 164 tratados internacionales de la SE, 116 como entidad ejecutora y 48 como coadyuvante; mientras que la SE reconoció 159, de los cuáles 125 son como entidad ejecutora y 34 como entidad coadyuvante, además de identificar 5 tratados en los que no tuvo ninguna participación. Con la revisión del Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales (SICAIT), la ASF identificó 27 tratados que no fueron incluidos en el listado de tratados en los que

participó la SE, para lo cual la dependencia señaló que, de estos instrumentos, en 16 actuaron como entidad ejecutora, 2 en coadyuvancia y no reconoció 9 TI, por lo que persistieron las inconsistencias en la información y en el registro de este sistema de información. Asimismo, se identificaron 3,369 compromisos de los 14 TI en materia de comercio y 850 compromisos para los 31 TI en materia de inversión. Al respecto, la entidad fiscalizada informó que dio atención a todos los compromisos; sin embargo, no acreditó contar con la evidencia de las acciones implementadas para dar cumplimiento a los tratados en esas materias.

En cuanto al componente de actualización, se determinaron inconsistencias entre los registros de la SE, ya que reportó 4 tratados actualizados, y en los informes que envió al Senado, por conducto de la cancillería, se reportaron 5 instrumentos. De los 5 tratados de libre comercio actualizados en el periodo 2013-2017, por medio de 46 rondas de negociación, 2 de ellos se encuentran en proceso de actualización y 3 fueron concluidos en 2015 y 2017, lo que permitió modernizar estas disposiciones internacionales para estar acorde con los requerimientos económicos vigentes. Sin embargo, la SE no informó si los tratados actualizados fueron los que se deberían de actualizar.

Respecto a la obtención de los beneficios esperados para México en el cumplimiento de los instrumentos internacionales, se verificó que la SE evidenció haber realizado acciones relacionadas en el 100.0% de los 27 intereses nacionales identificados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018.

En opinión de la ASF, a 2017, la SE informó dar cumplimiento a los compromisos contraídos con la aprobación de los tratados internacionales; no obstante, no acreditó contar con la evidencia de las acciones implementadas para dar cumplimiento a los tratados en materia de comercio e inversión; la información sobre el número de tratados internacionales careció de confiabilidad, toda vez que se presentaron diferencias en los registros de la SRE y la SE, además de inconsistencias en el SICAIT; y respecto a los mecanismos para medir los beneficios obtenidos mediante los tratados internacionales, se identificó que se realizaron acciones relacionadas con el 100.0% de los 27 intereses nacionales.

Las recomendaciones emitidas se orientan a incluir, en los informes que se remiten al Senado sobre el inicio de negociaciones formales de los tratados en materia de comercio e inversión, información sobre los beneficios y ventajas que se esperan obtener; que la dependencia se coordine con la SRE para el registro y reporte homologado del número de tratados internacionales, a efecto de controlar y unificar el número de tratados internacionales de los que es entidad responsable, y que disponga de la documentación soporte de las acciones implementadas para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

La atención de las recomendaciones emitidas contribuirá a que la SE fortalezca los mecanismos de control para reportar los instrumentos internacionales, y se acredite el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

***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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

***Apéndices***

***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Comprobar que la participación de la SE en la aprobación de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión se orientó a obtener beneficios que contribuyan a atender las prioridades nacionales, así como la coordinación que tuvo para dicha aprobación con la SRE y con las dependencias y entidades de la APF, en el periodo 2013-2017.
2. Evaluar la participación de la SE en la armonización de la legislación nacional para facilitar el cumplimiento de los compromisos derivados de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de comercio e inversión y su contribución a las prioridades nacionales y evaluar la coordinación que se presentó con la SRE y con las dependencias y entidades de la APF para la armonización de la normativa, en el periodo 2013-2017.
3. Determinar a 2017 los avances en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los tratados internacionales en materia de comercio e inversión en los que la SE participa como autoridad ejecutora y evaluar la coordinación que se presentó para vigilar el cumplimiento a los compromisos contraídos.
4. Evaluar la participación de la SE en la actualización de los tratados de libre comercio, vigentes a 2017.
5. Evaluar la contribución de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión, vigentes a 2017, en los que la SE es la entidad ejecutora, en la atención de las

prioridades nacionales y en los beneficios derivados de la contribución, mejora y dinamización de los flujos de comercio y competitividad nacional para el crecimiento económico.

6. Revisar los avances en la implementación de los elementos de las normas generales de control interno, en el nivel estratégico, por parte de la SE, a fin de identificar si éstos permiten una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos y metas vinculados con el cumplimiento de tratados en materia de comercio e inversión en 2017.
7. Verificar los indicadores definidos en 2017 por la SE para evaluar los resultados del cumplimiento de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión, y que contaron con la congruencia entre la lógica horizontal y vertical.
8. Evaluar la rendición de cuentas de la SE sobre los resultados vinculados con el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de comercio e inversión en 2017.

#### *Áreas Revisadas*

Las direcciones generales de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional; de Comercio Internacional de Servicios e Inversión; para Europa y África; para América del Norte; para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales; de Comercio Internacional de Bienes; de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional, pertenecientes a la Subsecretaría de Comercio Exterior y la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, todas de la Secretaría de Economía.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, art. 5, fracc. II y III; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, art. segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 9. Normas generales, principios y elementos de control interno, Norma cuarta. Información y comunicación; Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, art. 35, frac. IV.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.