

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Donativos para el Apoyo a la Reconstrucción o Rehabilitación por las Afectaciones Provocadas por los Sismos de 2017

Auditoría de Desempeño: 2018-5-06B00-07-0056-2019

56-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la regulación y supervisión de los donativos para apoyar la reconstrucción o rehabilitación por las afectaciones provocadas por los sismos de 2017.

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

El alcance temporal de la auditoría se refiere al ejercicio 2018. El alcance temático comprende la evaluación de los resultados de la regulación y supervisión a Nacional Financiera y al Fideicomiso Fuerza México, instituciones que administraron los donativos en efectivo para atender las afectaciones provocadas por los sismos de 2017; así como, la rendición de cuentas y el Sistema de Control Interno.

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. En el desarrollo

de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la regulación y supervisión a Nacional Financiera y al Fideicomiso Fuerza México, instituciones que administraron los donativos en efectivo para atender las afectaciones provocadas por los sismos de 2017.

Antecedentes

El 7 de septiembre de 2017, en el país ocurrió un sismo de magnitud de 8.2 grados en la escala de Richter que ocasionó daños en los hogares e infraestructura pública de Oaxaca (Istmo), Chiapas y Veracruz; 12 días después, el 19 de septiembre de 2017 se presentó otro sismo de magnitud 7.1 grados Richter que afectó las viviendas ubicadas en las entidades federativas de Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala y, nuevamente, Chiapas y Oaxaca (Mixteca).

De acuerdo con el Senado de la República, al 5 de diciembre de 2017, se contabilizaron donativos por un total de 3,413.4 millones de pesos en apoyo a las fases de emergencia y reconstrucción tras los sismos de septiembre de 2017. Sin embargo, algunas campañas de recaudación de fondos en apoyo por los sismos no presentaron información, por ejemplo, las que organizaron algunos bancos.^{1/}

Conforme a lo anterior, se constituyeron tres negocios fiduciarios, destacando la formalización del Fideicomiso Fuerza México, instaurado como instrumento de coordinación entre la iniciativa privada y el Gobierno Federal para conjuntar esfuerzos y recaudar fondos destinados al apoyo de las zonas afectadas. La SHCP canalizó los donativos al fideicomiso, el cual se constituyó en Nacional Financiera, institución que forma parte de la banca de desarrollo.

La Auditoría Superior de la Federación identificó que persiste un asunto de interés relacionado con la falta de información que permita conocer el uso y destino de los recursos donados, toda vez que se carece de una normativa específica e integral que determine de manera clara y precisa el proceso de administración y control de los donativos.^{2/}

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le correspondió a la CNBV supervisar y regular a NAFIN y al Fideicomiso Fuerza México como entidades que integran el sistema financiero mexicano y como dependencias responsables de recibir y administrar los donativos, con la finalidad de contribuir a contar con un mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación para que los recursos donados sean entregados en beneficio de la población damnificada.

^{1/} Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, *“Aportaciones del sector privado y la sociedad civil de México y donaciones internacionales en apoyo a las fases de emergencia y reconstrucción tras los sismos de 2017”*, p.8.

^{2/} Senado de la República, Notas estratégicas relacionadas con los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.

Dicho fideicomiso, a pesar de que fue constituido por representantes del Consejo Coordinador Empresarial, no es totalmente de carácter privado, ya que tuvo como fiduciaria a una entidad pública de la banca de desarrollo, NAFIN, y el fin para el que fue instituido también es de carácter público, por lo que la regulación y supervisión del fideicomiso permite conocer el control, uso y destino de los donativos en dinero recaudados e informar a la población sobre su empleo en la atención a las afectaciones provocadas por los sismos de 2017. Asimismo, el Fideicomiso Fuerza México trabajó de manera coordinada con las dependencias federales, por lo que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) instruyó canalizar los donativos en dinero a este fideicomiso.

Resultados

1. Regulación a Nacional Financiera y al Fideicomiso Fuerza México

La regulación del marco jurídico se refiere al conjunto de instrumentos normativos que emplea el Estado, para establecer las obligaciones y derechos destinados a reglamentar la conducta de los particulares y del gobierno, con objeto de proteger los intereses sociales. Es por esta razón, que la regulación debe ser entendida como una de las funciones fundamentales del Estado y representa una de las principales herramientas para promover el bienestar económico y social.^{3/}

La CNBV, como entidad reguladora, debe emitir normativa para reglamentar el actuar de las instituciones del sistema financiero mexicano, entre ellas las pertenecientes a la banca de desarrollo, destaca NAFIN por medio de la cual se constituyó el Fideicomiso Fuerza México, por lo que con la revisión se verificó si existieron normas o lineamientos emitidos por la CNBV para reglamentar a estas dos entidades.

En 2018, la comisión emitió normativa para regular a las entidades del sistema financiero mexicano, entre ellas a NAFIN, pero debido a que no contó con la atribución de regular al Fideicomiso Fuerza México, lo que limitó identificar si existieron deficiencias en la constitución, administración y manejo de los donativos, concentrados por el fideicomiso para atender las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017, que emanaran la emisión de medidas regulatorias.

El resultado se dividió en dos apartados: a) emisión de normativa, en el cual se verificaron las disposiciones legales que emitió la entidad durante 2018 y b) programa de regulación, por medio del cual se verificaron los mecanismos que la CNBV utilizó para programar sus proyectos regulatorios.

^{3/} Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Regulación Basada en Riesgos: Un nuevo enfoque para el diseño de la política regulatoria en México*, México, Documentos de Investigación en Regulación, No. 2011-08, 2011.

a) Emisión de normativa

En 2018, la CNBV publicó normativa que tiene entre sus propósitos proveer al sistema financiero mexicano de disposiciones de carácter legal que reglamenten sus procesos y funcionamiento, la ASF constató que la Dirección General de Desarrollo Regulatorio emitió boletines con los cuales se verificó que se establecieron un total de 62 disposiciones, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación durante 2018; en el primer semestre del ejercicio se publicó el 54.8% (34 disposiciones) y en el segundo semestre se emitió el 45.2% (28 disposiciones) restante, del total de la normativa emitida, el 17.7% (11 disposiciones) correspondió a la regulación del sector bancario dentro del cual se encuentran las instituciones pertenecientes a la banca de desarrollo, entre ellas NAFIN.

Sin embargo, no existió alguna disposición en específico para regular a esa entidad, ni se emitieron normas que regularan al Fideicomiso Fuerza México, lo anterior se debió a que no hubo una supervisión del fideicomiso, lo que limitó identificar si se presentaron deficiencias en la gestión de los donativos para atender las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017, mismas que derivaran en necesidades de elaborar nuevas disposiciones jurídicas en esa materia, y aunque la entidad informó que “la Ley de la CNBV acota esta facultad a las materias de intermediación y servicios financieros, por lo que no se encuentra facultada para que emita disposiciones respecto de la gestión de donativos recibidos por medio de las entidades financieras, directa e indirectamente. Por lo anterior, la CNBV no es competente para regular de manera específica la gestión de donativos por parte de las entidades supervisadas por la comisión”; sin embargo, el fin del Fideicomiso Fuerza México es atender a la necesidad social respecto de las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017.

b) Programa de regulación

La Agenda Regulatoria 2018 contiene el programa de trabajo en materia de elaboración de proyectos normativos que realizó la comisión en conjunto con las entidades pertenecientes al sistema financiero mexicano. Al respecto, en 2018, los proyectos regulatorios fueron los siguientes:

PROGRAMA DE REGULACIÓN DE CNBV, 2018
(Proyectos)

Temas que se regulan	Núm. de Proyectos	Tipo de Normativa	
	Regulatorios	Reglas	Leyes
Total	87	85	2
Instituciones de Crédito	24	24	0
Lifintech	13	13	0
Multisectorial	11	10	1
Fondos de Inversión	5	5	0
Casas de Bolsa	3	3	0
Sofipos	6	5	1
Socaps	5	5	0
Audidores PLD	3	3	0
Almacenes y casas de cambio	2	2	0
Emisoras	1	1	0
Contrapartes Centrales	2	2	0
Calificadoras, asesores y proveedores de precios	3	3	0
Grupos Financieros	2	2	0
Sofomes	1	1	0
Uniones	3	3	0
Participantes RMD	1	1	0
OyEF	1	1	0
Financiera Nacional	1	1	0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Agenda Regulatoria 2018 de la CNBV, proporcionada mediante el acta administrativa circunstanciada 002/CP2018 del 15 de abril de 2019.

La ASF constató que, durante 2018, la CNBV tuvo un total de 87 proyectos para elaborar normas, de los cuales el 97.7% (85) correspondió a iniciativas de reglas, y sólo el 2.3% (2) se refirió a trabajos para emitir leyes; asimismo, del total de proyectos que siguió la comisión en ese año, el 27.6% (24 reglas) fue disposiciones para regular a las instituciones de crédito, que forman parte del sector financiero mexicano, dentro del cual se encuentran las instituciones pertenecientes a la banca de desarrollo y a las de banca múltiple; sin embargo, con la información proporcionada por la entidad se precisó que en ese ejercicio no existieron proyectos de regulación para NAFIN como entidad en la cual se constituyó el Fideicomiso Fuerza México, que tuvo el objeto de atender las afectaciones causadas por los sismos de septiembre de 2017, por lo que no existieron iniciativas de leyes ni reglas en esa materia.

Respecto de lo anterior, la CNBV señaló que, en el ámbito de su competencia, la comisión se circunscribe a supervisar, y por tanto inspeccionar, a los fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano. En ese sentido, de conformidad con el artículo 12 de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fueron publicados por la SHCP en el DOF el 15 de agosto de 2017 y el 15 de agosto de 2018 la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, que, en la fracción III, numerales 173 a 183, especifica que los fideicomisos públicos que forman parte del sistema bancario mexicano son: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras; de Operación y Financiamiento Bancaría a la Vivienda; Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios; Especial para Financiamientos

Agropecuarios, y el Fideicomiso de Fomento Minero. Sin embargo, en lo que corresponde a efectuar labores de regulación al Fideicomiso Fuerza México, se encuentra fuera de las facultades asignadas a la CNBV, puesto que no es una entidad del sistema financiero mexicano en los términos antes mencionados.

Con base en lo anterior, la ASF determinó que la CNBV carece de atribuciones para realizar trabajos de regulación al Fideicomiso Fuerza México, por lo que la observación quedó solventada durante los trabajos de auditoría.

2. Supervisión a Nacional Financiera y al Fideicomiso Fuerza México

La importancia de la supervisión a NAFIN, como institución de la banca de desarrollo, tiene el propósito de documentar su funcionamiento respecto de su estabilidad financiera y contable, así como evaluar el cumplimiento de la normativa aplicable, a fin de manifestar seguridad de que esta institución, como fiduciaria del Fideicomiso Fuerza México, opera de manera segura y solvente.^{4/} A su vez, la supervisión al fideicomiso permitirá identificar deficiencias en la constitución, administración y manejo de los donativos para atender las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017, y que derivara en la emisión de observaciones y medidas correctivas o regulatorias en la materia.

En 2018, la comisión realizó labores de supervisión a las entidades del sistema financiero mexicano, entre ellas a NAFIN, pero debido a que no contó con la atribución de supervisar al Fideicomiso Fuerza México, lo que limitó identificar si existieron deficiencias en la constitución, administración y manejo de los donativos, concentrados por el fideicomiso para atender las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017, que emanaran la emisión de observaciones y medidas correctivas o regulatorias.

Como resultado de las acciones de supervisión que realiza la comisión, en cumplimiento de su reglamento correspondiente, el resultado que se presenta a continuación se divide en tres apartados: a) inspección, b) vigilancia y c) acciones y medidas correctivas.

a) Inspección

La inspección que efectúa la comisión se realiza por medio de visitas ordinarias, las cuales se establecen de acuerdo con el Programa Anual de Visitas que elabora la CNBV, en el que se determina el calendario de visitas y los objetivos generales de la misma.

Al respecto, con la revisión del Programa Anual de Visitas de 2018, se constató que la comisión programó visitas ordinarias a cinco instituciones de la banca de desarrollo, una de ellas fue a NAFIN, la cual tuvo como finalidad verificar el cumplimiento de la normativa y el estado en que se encontraba la institución en materia de liquidez, solvencia y estabilidad financiera.

^{4/} Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en lo dispuesto en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

VISITA DE INSPECCIÓN DE CNBV A NAFIN, 2018
(Informe de inspección)

Período	Tipo De Visita	Objetivo de la visita
2018	Ordinaria	Evaluación del apego a las disposiciones y políticas internas en materia de otorgamiento de créditos; el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones ilícitas; el estado del sistema de control interno, y revisar las operaciones, la organización, el funcionamiento y el registro contable y financiero.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el acuse de notificación para realizar la visita de inspección a NAFIN, en 2018, proporcionado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante el oficio núm. 413/81339/2019 del 29 de marzo de 2019.

Se identificó que en la visita de inspección efectuada a NAFIN se establecieron dos parámetros para su inspección: i) los Criterios Específicos para la Prevención de Lavado de Dinero (PLD) y ii) el Enfoque Basado en Riesgos, el cual se compone de la supervisión a la cartera de crédito comercial, al control interno de operaciones, nuevos productos, garantías, rentabilidad y tesorería, como se muestra en la tabla siguiente:

CONCEPTO DE LA VISITA DE INSPECCIÓN A NAFIN EN 2018
(Criterios de inspección, procedimientos)

Concepto	Procedimientos		
	Cumplimiento	Observaciones	Recomendaciones
Total	69	1	6
Criterios específicos PLD	12	1	3
Enfoque basado en riesgos	57	0	3
Cartera de crédito comercial	12	0	2
Control interno de operaciones	9	0	1
Nuevos productos	5	0	0
Garantías	12	0	0
Rentabilidad	11	0	0
Tesorería	8	0	0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Informe de visita ordinaria de NAFIN, en 2018, proporcionado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante el oficio núm. 413/81339/2019 del 29 de marzo de 2019.

La ASF verificó que la comisión determinó que NAFIN cumplió con 69 procedimientos, de los cuales, 12 corresponden a los criterios específicos de PLD y 57 al enfoque basado en riesgos. Al respecto, si bien la comisión supervisó a NAFIN, no efectuó labores de inspección al Fideicomiso Fuerza México, el cual fue constituido por representantes del Consejo Coordinador Empresarial, no es totalmente de carácter privado, ya que tuvo como fiduciaria

a una entidad pública de la banca de desarrollo, NAFIN, y el fin para el que fue instituido también es de carácter público.

Respecto de lo anterior, la CNBV señaló que, en el ámbito de su competencia, la comisión se circunscribe a supervisar, y por tanto inspeccionar, a los fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano, ya que, de conformidad con el artículo 12 de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fueron publicados por la SHCP en el DOF el 15 de agosto de 2017 y el 15 de agosto de 2018 la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, que en la fracción III, numerales 173 a 183, se especifica que los fideicomisos públicos que forman parte del sistema bancario mexicano son: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras; de Operación y Financiamiento Bancaria a la Vivienda; Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios; Especial para Financiamientos Agropecuarios, y el Fideicomiso de Fomento Minero. Por tanto, las labores de supervisión, entre ellas la inspección al Fideicomiso Fuerza México se encuentran fuera de las facultades asignadas a la CNBV, puesto que no es una entidad del sistema financiero mexicano en los términos antes mencionados.

Con base en lo anterior, la ASF determinó que la CNBV carece de atribuciones para realizar trabajos de inspección al Fideicomiso Fuerza México, por lo que la observación quedó solventada durante los trabajos de auditoría.

b) Vigilancia

La vigilancia que efectúa la comisión a las entidades del sistema financiero mexicano se realiza mediante el análisis de la información legal, económica, financiera, administrativa y de procesos que las entidades bajo su supervisión le reportan trimestralmente. Al respecto, la CNBV proporcionó el informe de vigilancia, al cuarto trimestre de 2018, de Nacional Financiera, del cual se identificaron los siguientes aspectos:

INFORME DE VIGILANCIA A NACIONAL FINANCIERA, CUARTO TRIMESTRE DE 2018
(Criterios de vigilancia, nivel de riesgo)

Entidad	Rubro	Periodo	Criterios revisados	Nivel de Riesgo
NAFIN	Banca de Desarrollo	Diciembre de 2018	Rentabilidad	Riesgo Bajo (+1)
			Capitalización	
			Registro de Crédito	
			Riesgo de emisor	
			Riesgo de mercado	
			Riesgo de liquidez	
			Riesgo operativo y reputacional	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Informe de vigilancia de NAFIN, en 2018, proporcionado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante el oficio núm. 413/81339/2019 del 29 de marzo de 2019.

En la revisión del informe de vigilancia, se identificó que la CNBV determinó que, para el cuarto trimestre de 2018, NAFIN tuvo un nivel de riesgo bajo +1, ya que la entidad contó con un estado de liquidez estable debido a su cartera de crédito y a la utilidad de sus inversiones en valores; tuvo fortaleza financiera, por sus niveles de rentabilidad y solvencia, al mantener un margen financiero que le permitió cubrir sus gastos operativos y cumplió con los niveles de requerimientos regulatorios establecidos.

Durante el mismo periodo de revisión, NAFIN reportó a la CNBV los porcentajes de su cartera de fideicomisos, la cual se compuso de la manera siguiente: 8.0% le corresponde al Fideicomiso Kimberly Clark; 7.0% a GISSA; 14.0% Grupo Bimbo; 24.0% Liverpool y 47.0% de Soriana.

La ASF identificó que la CNBV presentó en su informe de vigilancia de NAFIN, el total de fideicomisos de la entidad sin reportar información del Fideicomiso Fuerza México, del cual fue fiduciaria, por lo que formaba parte de su cartera de fideicomisos. Asimismo, se verificó que la comisión no cuenta con un informe de vigilancia o con registros de información sobre la constitución ni control de dicho fideicomiso, el cual no es totalmente de carácter privado ya que, aunque estuvo constituido por representantes del sector privado y empresarial, tuvo como fiduciaria a NAFIN, y el fin para el que fue fundado es de carácter público.

Al respecto, la CNBV señaló que, en el ámbito de su competencia, la comisión se circunscribe a supervisar, y por tanto inspeccionar, a los fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano, los cuales, de conformidad con el artículo 12 de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fueron publicados por la SHCP en el DOF el 15 de agosto de 2017 y el 15 de agosto de 2018 la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, que en la fracción III, numerales 173 a 183, especifica que los fideicomisos públicos que forman parte del sistema bancario mexicano son: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras; de Operación y Financiamiento Bancaria a la Vivienda; Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios; Especial para Financiamientos Agropecuarios, y el Fideicomiso de Fomento Minero. En tanto, efectuar labores de supervisión, entre ellas la vigilancia al Fideicomiso Fuerza México, se encuentra fuera de las facultades asignadas a la CNBV.

Con base en lo expuesto, la ASF constató que la comisión no cuenta con facultades para vigilar al Fideicomiso Fuerza México, puesto que dicho fideicomiso no es una entidad del sistema financiero mexicano en los términos antes mencionados, por lo que la observación quedó solventada durante la auditoría.

c) Acciones y medidas correctivas

Como resultado de la visita de inspección y del informe de vigilancia sobre NAFIN, en el periodo de 2018, la ASF acreditó que la comisión emitió 3 recomendaciones y 1 observación respecto de los criterios específicos PLD, y una recomendación sobre el enfoque basado en riesgos; asimismo, la CNBV no pronunció amonestación ni sanción para NAFIN. Sin embargo, debido a que la comisión no tuvo facultades para supervisar al Fideicomiso Fuerza México al

no ser una entidad del sistema financiero mexicano, conforme a la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada por la SHCP en el DOF del 15 de agosto de 2017 y de 2018, lo que limitó identificar si existieron deficiencias en la constitución, administración y manejo de los donativos, concentrados en el fideicomiso para atender las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017, que emanaran la emisión de observaciones y medidas correctivas o regulatorias.

3. *Contribución de la CNBV para contar con un mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación para que los recursos donados sean administrados y entregados en beneficio de la población*

El contar con un mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación permitirá que exista una seguridad razonable de que los recursos que han sido donados para atender las afectaciones por fenómenos naturales sean destinados a la población afectada; al respecto, la CNBV debió contribuir mediante la regulación y supervisión que realiza al sistema financiero mexicano, para verificar que con instrumentos como el Fideicomiso Fuerza México constituido en NAFIN, se logre el objetivo de atender las afectaciones causadas por los sismos de septiembre de 2017.

A 2018, la CNBV no contribuyó a contar con un mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación para que los recursos donados sean administrados y entregados en beneficio de la población, ya que:

- Aunque la CNBV emitió 11 disposiciones legales al sistema bancario, aplicables a Nacional Financiera, la entidad no realizó actividades de regulación para reglamentar al Fideicomiso Fuerza México.
- A pesar de que la CNBV realizó labores de supervisión a NAFIN mediante inspección y vigilancia respecto de su liquidez, solvencia y estabilidad financiera, no supervisó al Fideicomiso Fuerza México aun cuando realizó actividades financieras con el objetivo de atender el asunto de interés público respecto de la reconstrucción y rehabilitación.

La CNBV señaló que, en el ámbito de su competencia, la comisión se circunscribe a supervisar, y por tanto inspeccionar, a los fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano, los cuales, de conformidad con el artículo 12 de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fueron publicados por la SHCP en el DOF el 15 de agosto de 2017 y el 15 de agosto de 2018, la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, que en la fracción III, numerales 173 a 183, especifica que los fideicomisos públicos que forman parte del sistema bancario mexicano son: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras; de Operación y Financiamiento Bancaría a la Vivienda; Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios; Especial para Financiamientos Agropecuarios, y el Fideicomiso de Fomento Minero. En lo referente a la regulación y supervisión del Fideicomiso Fuerza México, dichas actividades se encuentran fuera de las facultades asignadas a la CNBV,

puesto que no es una entidad del sistema financiero mexicano en los términos antes mencionados.

La falta de normativa que permita a la CNBV supervisar y regular a los fideicomisos en los que, al menos, la fiduciaria o el fideicomitente sean entidades públicas y que sus fines atiendan necesidades sociales o un asunto de interés público, como en el caso del fideicomiso “Fuerza México”, impidió conocer el uso y destino de los donativos recaudados para la atención de las afectaciones provocadas por los sismos de 2017, por la que la ASF generó una sugerencia a la Cámara de Diputados, para legislar la obligatoriedad de supervisar y regular dichos fideicomisos.

Hechos posteriores

En el portal de internet del Fideicomiso Fuerza México, apartado transparencia, subapartado transparencia documental, se difundió el Convenio mediante el cual se sustituyó a Nacional Financiera como institución fiduciaria del fideicomiso, por la institución financiera denominada Banco Ve Por Más, S.A. Institución de Banca Múltiple, a partir del 12 de noviembre de 2018

4. *Economía del gasto*

Una adecuada contabilidad garantiza la toma de decisiones; delimita la aplicación del gasto y permite conocer el beneficio esperado de la utilización de los recursos públicos.

En 2018, no se identificó algún gasto relativo de la CNBV a las actividades de supervisión y regulación de las entidades del sistema financiero mexicano que recibieron donativos por los sismos de 2017, entre las que se encuentra NAFIN, como integrante de la banca de desarrollo, y el Fideicomiso Fuerza México.

Se identificó que al programa G005 “Regulación y supervisión de las entidades del sistema financiero mexicano” de la CNBV se le aprobaron 1,084,838.1 miles de pesos, posteriormente ese presupuesto fue modificado a 1,837,569.0 miles de pesos que corresponden al 100.0% de lo ejercido; sin embargo, no se identificó en la Cuenta Pública o el Presupuesto de Egresos de la Federación un presupuesto específico en materia de regulación y supervisión a las entidades del sistema financiero mexicano que recibieron donativos por los sismos de 2017, entre las que se encuentra NAFIN, como integrante de la banca de desarrollo, y el Fideicomiso Fuerza México, ya que no existieron metas y objetivos previstos en sus respectivos programas.

2018-5-06B00-07-0056-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores solicite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que analice la factibilidad de que, en caso, de desastres naturales, se establezca una partida específica en el presupuesto de la CNBV para las actividades de regulación y supervisión de las entidades y dependencias cuyas actividades se relacionen con

la recepción, administración, control y distribución de los donativos, con la finalidad de definir las labores que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas, así como clasificar sus labores para delimitar su aplicación y conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos, en cumplimiento del artículo 45, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

5. Rendición de cuentas

Una práctica de rendición de cuentas y de transparencia permitirá a la CNBV respaldar y difundir sus resultados sobre el ejercicio de los recursos destinados a la regulación y supervisión de las entidades financieras del sistema financiero mexicano, entre las cuales se encuentran NAFIN, como institución de la banca de desarrollo, y el Fideicomiso Fuerza México constituido en NAFIN con el propósito de atender el asunto de interés público sobre las labores de reconstrucción de las zonas afectadas por los sismos de 2017.

Se determinó que, en 2018, la entidad no contó con información oportuna sobre el ejercicio de sus facultades de regulación y supervisión.

Con base en la revisión de los documentos de rendición de cuentas, la ASF no encontró información respecto de la regulación y supervisión realizada por la CNBV a las entidades del sistema financiero mexicano, en concreto a NAFIN y al Fideicomiso Fuerza México, tampoco se identificó información acerca de la constitución del fideicomiso ni de la labor de NAFIN como su fiduciaria, a pesar de que fue instituido con la finalidad de realizar las labores de reconstrucción de las zonas afectadas por los sismos de 2017. Asimismo, en la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal 2018, no se reportó información acerca de las gestiones de regulación y supervisión a NAFIN como integrante de la banca de desarrollo en relación con los donativos recibidos por el fideicomiso.

Al respecto, la CNBV señaló que cuenta con atribución para regular y supervisar a los fideicomisos públicos que son parte del sistema financiero mexicano, y que están establecidos en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el 15 de agosto de 2017 y 15 de agosto de 2018, entre los cuales no se encuentra el Fideicomiso Fuerza México, en tanto no se considera una entidad del sistema financiero mexicano. Por lo anterior, la comisión, al carecer de facultades para regular y supervisar a las entidades financieras que reciban donaciones derivadas de desastres naturales, no está obligada a reportar información en esta materia. Sin embargo, la CNBV notificó a la ASF que su informe anual de labores 2018 aún se encuentra en elaboración por lo que, para al segundo trimestre del 2019, la comisión no cuenta con información oportuna sobre la rendición de cuentas de las actividades efectuadas, en el periodo de 2018, en materia de regulación y supervisión de las entidades del sistema financiero mexicano.

2018-5-06B00-07-0056-07-002 Recomendación

Para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establezca dentro de su normativa un plazo límite para que se publiquen, dentro de su portal de Internet, los informes de labores anuales, con la finalidad de que se encuentre a disposición del público en general información útil, relevante, suficiente y oportuna respecto de las labores de regulación y supervisión realizadas por la comisión, con objeto de cumplir los artículos 1 y 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9, norma cuarta, 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 las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Control interno

El control interno ha sido reconocido como una herramienta administrativa sustancial para alcanzar con eficiencia los objetivos y metas de las instituciones públicas, elevar su desempeño, cumplir con la normativa aplicable y consolidar la transparencia y rendición de cuentas. Sobre el particular, es indispensable que las instituciones públicas cuenten con un sistema de control interno, con observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia. Este sistema debe estar diseñado y funcionar de tal manera que fortalezca la capacidad para conducir la labor de cada institución hacia el logro de la misión e impulse la prevención y administración de eventos contrarios al logro eficaz de sus objetivos estratégicos, en un ambiente de integridad institucional.^{5/}

En 2018, el Sistema de Control Interno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en 2018, proporcionó una seguridad razonable del cumplimiento de objetivos y metas, ya que de los 15 aspectos evaluados en las cinco normas, se logró el establecimiento del 100.0%.

Consecuencias Sociales

La falta de una normativa para supervisar y regular a los fideicomisos en los que, al menos, la fiduciaria o el fideicomitente sean entidades públicas y que sus fines atiendan necesidades sociales o asuntos de interés público impidió a la CNBV determinar la estabilidad financiera y contable del Fideicomiso Fuerza México, en el que se concentran los donativos para la reconstrucción y rehabilitación de las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017; así como constatar que éste opera de manera segura y solvente.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa y Vigilancia y rendición de cuentas.

^{5/} Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones, las cuales 3 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 2 restantes generaron: 2 Recomendaciones al Desempeño.

Además, se generó 1 Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 5 de junio de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de la auditoría. Ésta se practicó sobre la información preliminar proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; la auditoría fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar la regulación y supervisión realizada de los donativos para apoyar la reconstrucción o rehabilitación por las afectaciones provocadas por los sismos de 2017. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El 7 de septiembre de 2017, en el país ocurrió un sismo con magnitud de 8.2 grados en la escala de Richter; 12 días después, el 19, se presentó otro con magnitud de 7.1 grados. Las entidades federativas afectadas fueron Oaxaca, Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. De acuerdo con el Ejecutivo Federal, el costo de la reconstrucción y rehabilitación se estimaba en 48,000.0 millones de pesos; y se reconoció la falta de información que permita conocer el uso y destino de los recursos donados, toda vez que se carece de una normativa específica e integral que determine de manera clara y precisa la administración y control de los donativos,^{6/} para atender las afectaciones derivadas de esos sismos.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ésta tiene como objeto regular y supervisar a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano (entre ellas, la banca de desarrollo y los fideicomisos), con la finalidad de contribuir a contar con mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación para que los recursos donados sean administrados y entregados en beneficio de la población en emergencia o desastre.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2018, existieron limitaciones en la normativa que permita a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores regular y supervisar a los fideicomisos en los que, al menos, la fiduciaria o el fideicomitente sean entidades públicas y que sus fines atiendan un asunto de interés público, como en el caso del fideicomiso "Fuerza México", que impidieron conocer el uso y destino de los donativos recaudados para la atención de las afectaciones provocadas por los sismos de 2017, por lo que se reconoce la necesidad de legislar la supervisión y regulación de dichos fideicomisos.

^{6/} Senado de la República, Notas estratégicas relacionadas con los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.

En opinión de la ASF, la carencia de un marco jurídico ordinario que establezca la obligatoriedad de regular y supervisar a los fideicomisos en los que, al menos, la fiduciaria o el fideicomitente sean entidades públicas y que sus fines atiendan necesidades sociales o un asunto de interés público, impidió a la CNBV determinar la estabilidad financiera y contable, del Fideicomiso Fuerza México, en el que se concentran los donativos para la reconstrucción y rehabilitación de las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017; así como constatar que éste opera de manera segura y solvente.

Con la auditoría se contribuirá a establecer un marco jurídico ordinario y reglamentario que determine de manera específica las facultades, atribuciones, actividades, políticas y plazos de la CNBV para regular y supervisar a los fideicomisos en los que, al menos, la fiduciaria o el fideicomitente sean entidades públicas y que sus fines atiendan necesidades sociales o de interés público y que reciban donativos, a fin de que se genere certeza sobre su uso, destino y del cumplimiento de la finalidad para la que fueron designados.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Ernesto Sánchez Rendón

Tizoc Villalobos Ruiz

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.

Resultado 4. Economía del gasto

La entidad señaló mediante el oficio núm. 413/81349/2019 del 4 de junio de 2019 que en caso de que se legisle un marco jurídico ordinario en materia de donativos, que establezca a la CNBV la obligatoriedad de regular y supervisar a los fideicomisos en los que, al menos una de sus figuras sea pública, o que atiendan necesidades sociales; a fin de contar con un mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación para que los recursos donados sean administrados y entregados en beneficio de la población o comunidades afectadas, derivada de emergencias o desastres naturales, esta Comisión se apegará al

Clasificador por Objeto de Gasto Vigente o en su caso analizará la viabilidad de solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que establezca una partida específica en el presupuesto de la CNBV para las actividades de regulación y supervisión de las entidades y dependencias cuyas actividades se relacionen con la recepción, administración, control y distribución de los donativos , con la finalidad de definir las labores que efectúan los ejecutores del gasto para alcanzar sus objetivos y metas, así como clasificar las labores de los ejecutores del gasto para delimitar la aplicación del gasto y conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos.

Resultado Núm. 5. Rendición de cuentas

La CNBV dentro de su normativa no está obligada a elaborar un informe anual de labores, sin embargo, en un afán de transparencia y rendición de cuentas, esta Comisión, desde hace años ha elaborado y publicado en su portal de internet, el documento “Informe Anual de la CNBV”, el cual tienen por objeto informar de manera general los resultados más relevantes sobre las labores de la institución, sin pretender ser éste el único instrumento de rendición de cuentas a disposición del público en general. En su portal se publican otros documentos como son los Boletines CNBV, los cuales también proporcionan información respecto de sus labores de regulación y supervisión.

Para el caso del Informe Anual 2018 de la CNBV, se informa a la ASF que este se encuentra actualmente en proceso de elaboración. Dicho proceso implica coordinar actividades con todas las unidades administrativas de la Comisión para recopilar información financiera y relevante, validar la redacción, hacer corrección de estilo, la revisión y la validación de los textos finales por parte de los niveles superiores, elaborar el diseño editorial y los formatos electrónicos y físicos para su difusión, y finalmente la traducción en idioma inglés.

Por otra parte, es importante mencionar que la información financiera utilizada en el informe corresponde a las cifras dictaminadas entregadas por parte de las entidades supervisada, la cual solamente puede estar disponible para su análisis a finales de mayo, por los procesos de recepción y validación a los que se somete. Derivado de esto, los textos del informe se elaboran en junio, julio, para posteriormente llevar a cabo el resto de las actividades antes mencionadas.

Derivado del volumen de información que se recopile y de los procesos de validación de los involucrados, e informe se concluye usualmente en septiembre, para su difusión. Sin embargo, esta fecha puede variar por cargas de trabajo extraordinarias de las áreas sustantivas, que son las que entregan la información.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión no tiene elementos para establecer dentro de su normativa un plazo límite para publicar su informe anual dentro de su portal de internet.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2018-0-01100-07-0056-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y de Protección Civil y Prevención de Desastres, analice la factibilidad de legislar, un marco jurídico ordinario en materia de donativos, que establezca la obligatoriedad de regular y supervisar a los fideicomisos en los que, al menos, una de sus figuras sea pública, o que atiendan necesidades sociales o de interés público, como en el caso de los fideicomisos de desastres naturales, a fin de contar con un mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación para que los recursos donados sean administrados y entregados en beneficio de la población o comunidades afectadas, derivada de emergencias o desastres naturales, en cumplimiento del artículo 68 de la Ley General de Protección Civil. [Resultado 3]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, a 2018, la CNBV emitió normativa con la finalidad de regular a NAFIN y al Fideicomiso Fuerza México, con la finalidad de reglamentar la administración de los donativos recibidos para atender las afectaciones causadas por los sismos de septiembre de 2017.
2. Constatar que, a 2018, la CNBV instrumentó mecanismos para supervisar a NAFIN y al Fideicomiso Fuerza México en relación con los donativos recibidos por el Fideicomiso Fuerza México para la atención de las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017.
3. Verificar que, a 2018, mediante la supervisión y la regulación, la CNBV contribuyó a contar con un mecanismo ágil, transparente y efectivo de control y coordinación para que los recursos donados sean administrados y entregados en beneficio de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017.
4. Evaluar el ejercicio del gasto de la CNBV, en 2018, en materia de regulación y supervisión a las entidades del sistema financiero mexicano que recibieron donativos por los sismos de 2017, entre las que se encuentra NAFIN, como integrante de la banca de desarrollo, y el Fideicomiso Fuerza México.
5. Verificar la suficiencia, en 2018, de los resultados y montos reportados por la CNBV en los documentos de rendición de cuentas respecto de la regulación y supervisión a NAFIN y al Fideicomiso Fuerza México en relación con los donativos para atender las afectaciones provocadas por los sismos de septiembre de 2017.

6. Comprobar que, en 2018, la CNBV diseñó y dispuso de mecanismos de control interno para la regulación y supervisión a NAFIN y al Fideicomiso Fuerza México en relación con donativos para apoyar la reconstrucción o rehabilitación por las afectaciones provocadas por los sismos de 2017.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Métodos y Procesos de Supervisión, de Desarrollo Regulatorio y de Supervisión de la Banca de Desarrollo y Entidades de Fomento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

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. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1, 4 y 45.
2. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. 2, Título segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma cuarta.

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.