

TIPO DE REVISIÓN: ESTUDIO

Fideicomisos Públicos sin Estructura
Orgánica

Ente

SHCP

¿Qué se estudió?

Los fideicomisos sin estructura orgánica del Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos, con objeto de identificar que cumplan con su objetivo, y en su caso, proponer la modificación, extinción o terminación de sus contratos.

Número de estudio:

1722-GB

¿Por qué se realizó este estudio?

CRITERIOS DE SELECCIÓN

En razón de que el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que: "... En el caso de los fideicomisos y fondos públicos que no cuenten con estructura orgánica y, por lo tanto, no sean considerados una entidad paraestatal, así como de los mandatos públicos y demás contratos análogos, cumplirán con las obligaciones de esta Ley a través de la unidad administrativa responsable de coordinar su operación", la ASF consideró conveniente realizar el estudio de las figuras jurídicas contenidas en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos (SCTF).

UNIVERSO SELECCIONADO

878,717,643.5 miles de pesos

MUESTRA AUDITADA

878,717,643.5 miles de pesos

Principales resultados del estudio

En materia de fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ha reiterado la necesidad de impulsar una mayor transparencia en su operación, dados los cuantiosos recursos públicos que manejan, y ha promovido diversas acciones orientadas a mejorar el control y la rendición de cuentas de estas figuras jurídicas. Lo anterior, a pesar de las obligaciones jurídicas y normativas a las que están sujetas estas figuras, no se garantiza la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos, ni que cumplan con el objetivo para el que fueron creados.

Actualmente, se cuenta con un marco jurídico que establece una serie de obligaciones que deben cumplir las figuras jurídicas para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de las operaciones que realizan con los recursos públicos que reciben y ejercen.

El registro, la operación y el proceso de extinción de los fideicomisos, mandatos y contratos análogos sin estructura orgánica, se establece principalmente en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y en su Reglamento, y sólo podrán constituirse con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) según lo indicado en su Reglamento Interior.

De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), las Unidades Responsables tienen la obligación de transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos federales aportados a las figuras jurídicas, y a proporcionar los informes que permitan su vigilancia y fiscalización, como herramienta existe la Plataforma Nacional de Transparencia donde se puede acceder y consultar la información sobre los fideicomisos.

La SHCP cuenta con el SCTF para el control presupuestario de las figuras jurídicas. Las disponibilidades de estas figuras jurídicas se incrementaron en 22.3% real, al pasar de 682,553.0 millones de pesos (mdp) en 2017 a 878,717.6 mdp en 2018. Lo anterior indica que estos instrumentos manejan cuantiosos recursos y, por tanto, es necesario determinar si su beneficio socioeconómico es el óptimo. La falta de información y transparencia de las figuras jurídicas facilita que los recursos de que disponen puedan ser ejercidos con discrecionalidad.

De los 335 fideicomisos, mandatos y análogos sin estructura orgánica reportados en la Cuenta Pública, 8 tienen más de 50 años de haber sido creados, de los cuales 2 siguen en operación, 5 se encuentran en proceso de extinción y 1 se encuentra reportado en el SCTF con el estatus de baja.

En el SCTF se revisó el apartado denominado "Consultas de Actos Jurídicos/Programas vigentes" con la finalidad de conocer el número de fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que cuentan con registro del contrato de constitución. Se observó que, de las 335 figuras jurídicas vigentes, el 75.8% (254) presentan contrato. Las figuras jurídicas constituidas en el periodo de 2001 a 2006, son las que presentan mayores cambios en los contratos por algún convenio de modificación, adhesión o de colaboración. El 24.2% (81) no tienen registro de un contrato en el SCTF o el archivo registrado está dañado, éstos se concentran entre los años de 1989 al 2000, en conjunto representan el 65.4% del total de los que no registraron contrato, de los cuales 45 se encuentran en operación y los principales Ramos Coordinadores son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (12), Educación Pública (7), Cultura (7), Comunicaciones y Transportes (6) y otros (13).

De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), la duración de los fideicomisos será estipulada en los contratos, a pesar de que las 335 figuras jurídicas cuentan con la cláusula de vigencia, sólo 90 registran la fecha de término y los 245 restantes establecen que su permanencia será la necesaria para el cumplimiento de sus fines sin que exceda del máximo legal y sujetas al cumplimiento del Reglamento de la LFPRH.

La revisión demostró que 32 figuras jurídicas no tuvieron recursos durante el ejercicio fiscal de 2017, de las cuales 3 ya fueron dadas de baja en el transcurso del ejercicio de estudio, 14 se encontraban en proceso de extinción y 15 conservaban el estatus vigente.



Principales resultados del estudio

Fueron 13 las figuras jurídicas que presentaron ingresos y que no realizaron egresos durante el ejercicio 2018, de las cuales 1 ya fue dada de baja en diciembre de 2018, 4 se encontraban en proceso de extinción y 8 presentaron el estatus de vigente; de estas últimas, en 4 casos (Fideicomiso Fondo para el Fortalecimiento a la Infraestructura Portuaria; Fideicomiso para el pago de gastos de servicios de asistencia y defensa legal BANCOMEXT; Fondo Nacional de Seguridad para Cruces Viales Ferroviarios; y Fondo Sectorial de Investigación sobre Pobreza, Monitoreo y Evaluación CONACYT-CONCEVAL) no realizaron egresos en el ejercicio porque se crearon en noviembre y diciembre de 2017 y su operación inició en el año siguiente, de acuerdo con el Reglamento de la LFPRH, aquellas figuras jurídicas que cuentan con disponibilidades e ingresos pero que a lo largo del ejercicio anterior no hayan realizado acción alguna tendiente a alcanzar los fines para los que fueron constituidos.

Son 137 las figuras jurídicas seleccionadas que para 2017 ejercieron menos del 30.0% de sus ingresos en el cumplimiento de sus objetivos, 5 de ellas se dieron de baja en 2018, por lo que se debe hacer una revisión minuciosa de la operación de 132, ya que, aunque algunas se encuentran en proceso de extinción, siguen operando, y en otras el informe de las metas es insuficiente o no presentan metas. Se pudo constatar en 13 casos que no actualizan datos del cumplimiento de la misión y fines. Por último, se revisaron las figuras jurídicas con un estatus de proceso de extinción durante 2018 y se contabilizaron 30 actos jurídicos, de los cuales el 76.6% lleva más de diez años en este estatus.

Destaca que el tiempo para extinguir las figuras jurídicas en algunos casos no ha sido atendido, ya que si bien hay normas jurídicas que permiten conocer los pasos del proceso, no se menciona cuánto tiempo pueden permanecer en este estatus, ya que se pudo detectar que cuatro figuras llevan más de 10 años en proceso con un avance del 10.0%.

Los Lineamientos para el manejo y entrega de información sobre los fideicomisos sin estructura, mandatos o actos análogos (actos jurídicos), en el marco del Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto y el Manual del Usuario carecen de parámetros para que la SHCP evalúe en el SCTF a las figuras jurídicas, y esto dificulta su administración: el plazo de su vigencia de operación, los fines para los que fueron creados, la autorización de la clave presupuestaria, el destino de las aportaciones efectuadas al patrimonio y el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos federales que se hubieren aportado, misma que permita su vigilancia y fiscalización de conformidad con las disposiciones que resulten aplicables.

Principales sugerencias

- Se sugiere que la SHCP mantenga actualizado el SCTF, en armonía con los artículos 60, apartado A, fracciones I y VIII, párrafo cuarto, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información, a fin de mejorar el control de las figuras jurídicas para transparentar el manejo de los recursos públicos federales aportados, sus objetivos, para los cuales han sido creadas, y con ello, de manera más oportuna la modificación, extinción o terminación de sus contratos. Asimismo, es conveniente que la SHCP actualice la información para evaluar a las figuras jurídicas que tienen más de 20 años de existencia.
- Se considera oportuno que la Secretaría de la Función Pública fortalezca las funciones de vigilancia, coordinación y supervisión de las auditorías a los fideicomisos acorde con lo dispuesto en el artículo 37, fracciones III y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículo 11, fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública y artículo 214, fracción III, párrafo cuarto del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

De atenderse estas sugerencias, mejoraría significativamente la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los cuantiosos recursos que manejan las figuras jurídicas contenidas en el SCTF a cargo de la SHCP.

