



INFORME SOBRE LA FISCALIZACIÓN DEL SECTOR AZUCARERO
DE 2000 A 2005

ÍNDICE

1.	Presentación.	9
2.	Antecedentes.	15
2.1	Orígenes de la actividad azucarera en México.	15
2.2	Apertura del mercado azucarero.	21
3.	Situación legal de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA), en proceso de liquidación y adeudos de los ingenios azucareros.	31
4.	Expropiación de 27 ingenios azucareros.	45
4.1	Decreto de expropiación.	45
4.2	Juicios de amparo promovidos por los afectados por el Decreto expropiatorio.	48
4.3	Recursos fiscales erogados por el Gobierno Federal para la administración de los 27 ingenios expropiados en 2001 y 2002.	54
4.4	Constitución del Fideicomiso "Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero" (FEESA).	62
4.5	Constitución de vehículos financieros y fiduciarios.	65
4.5.1	Sociedad Mercantil denominada "Promotora Azucarera, S.A. de C.V." (PROASA).	65
4.5.2	Fideicomiso denominado "Fideicomiso Comercializador" (FICO).	66
4.5.3	Fideicomisos para operar los ingenios expropiados.	69
4.6	Transferencia de activos y unidades industriales para su administración.	73
4.6.1	Transferencia de activos de NAFIN en su carácter de fiduciaria del FEESA, como cedente, a NAFIN banco, como cesionario.	74
4.6.2	Transferencia de activos de NAFIN banco, como cedente, a PROASA, como cesionario.	76
4.6.3	Aportación de los derechos patrimoniales por parte de PROASA, como fideicomitente, a NAFIN, como fiduciaria, en los fideicomisos constituidos el 29 de agosto de 2003 para su administración.	78
4.7	Situación financiera de los ingenios expropiados.	81
4.8	Acciones emprendidas para la desincorporación de los ingenios propiedad del Gobierno Federal.	94

5.	Fiscalización.	105
5.1	Cuenta Pública 2000.	106
5.2	Cuenta Pública 2001.	106
5.3	Cuenta Pública 2002.	109
5.4	Cuenta Pública 2003.	112
5.5	Cuenta Pública 2004.	116
5.6	Cuenta Pública 2005.	118
5.7	Seguimiento de observaciones-acciones emitidas 2000-2005.	120
6.	Costo fiscal de la expropiación.	131
6.1	Integración del costo fiscal por concepto de la liquidación de FINA.	131
	6.1.1. Adeudos contraídos por los ingenios azucareros expropiados con FINA.	132
6.2	Recursos erogados para la administración y operación de los ingenios.	133
6.3	Otros adeudos de los ingenios expropiados.	136
6.4	Liquidación de indemnizaciones por ingenios expropiados.	136
6.5	Costo fiscal al 31 de diciembre de 2005 a cargo del Gobierno Federal.	137
7.	Prospectiva.	141
8.	Conclusiones.	147

1. Presentación.

1. Presentación.

El presente informe tiene como propósito elaborar una síntesis de la actuación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la revisión y fiscalización superior de la gestión del sector público en el sector azucarero y recopilar la información proporcionada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA), en relación con las acciones derivadas del "Decreto por el que se expropiaron por causa de utilidad pública, a favor de la Nación las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas que adelante se enlistan", publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 3 de septiembre de 2001, por el que se expropiaron 27 ingenios azucareros.

En el informe se presentan los antecedentes de la política pública concernientes a la agroindustria azucarera, desde sus orígenes hasta la apertura del mercado azucarero; las consecuencias y la problemática que presentaba la industria que llevó al Gobierno Federal a expedir el Decreto de expropiación de 27 ingenios azucareros; los efectos económicos y jurídicos de dicho acto; la participación de los diferentes actores; la fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de 2000 a 2005; el costo fiscal que presenta la expropiación al 31 de diciembre de 2005, y de lo que se seguirá revisando hasta que se concluya el proceso de enajenación de los ingenios propiedad del Gobierno Federal o, en su caso, su incorporación al sector paraestatal. Con la finalidad de rendir cuentas de lo actuado y mostrar los efectos de la fiscalización superior, también se presenta un capítulo de conclusiones.

El informe forma parte del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005 y consolida las observaciones-acciones emitidas por la ASF con motivo de la fiscalización de las Cuentas Públicas de 2000 a 2005, tanto las atendidas por las entidades fiscalizadas como las que están pendientes.

Resalta el hecho de que el Decreto por el que se expropiaron por causas de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital social o partes sociales de 27 ingenios azucareros, publicado en el DOF el 3 de septiembre de 2001, estableció en sus consideraciones, entre otros aspectos, que la industria azucarera tiene un alto impacto social en el campo mexicano; que el azúcar es un artículo de consumo necesario, y que, por lo tanto su actividad es de interés público. El alto grado de endeudamiento por parte de los ingenios, el riesgo de perderse los empleos y la posibilidad de que no pudieran hacer frente a sus obligaciones con los cañeros fueron

las principales razones que provocaron dicho acto. Esto motivó que los ex propietarios afectados promovieran diversos juicios de amparo en contra de ese acto del Ejecutivo Federal, por considerar que se violaron sus garantías de audiencia y legalidad consignadas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la falta de motivación y fundamentación del acto de autoridad y la deficiente integración del expediente administrativo.

Los ingenios expropiados mantenían adeudos crediticios con Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., la cual tiene su origen desde el 1 de febrero de 1943 cuando se constituyó Financiera Industrial Azucarera, S.A.; el 23 de agosto de 1953, cambió su denominación a Financiera Nacional Azucarera, S.A., y en 1985 se transformó en Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA), cuyo objeto principal era la prestación del servicio de banca y crédito en apoyo de las políticas de desarrollo nacional y la protección de los intereses del público dedicado al fomento de la industria azucarera. La situación financiera de FINA, al 31 de mayo de 2000, presentaba una cartera de crédito de 40 ingenios por 15,253.0 millones de pesos, de los cuales 2,676.0 millones era cartera vencida, tenía reservas para riesgos crediticios por 3,360.0 millones de pesos, su índice de capitalización era de 6.09% y tenía pasivos por 11,431.0 millones de pesos.

Los estados financieros pro forma de la institución mostraban que al cierre del ejercicio fiscal de 2000 sus provisiones preventivas para riesgos crediticios crecerían en más del 100% para llegar a 6,626.0 millones de pesos, por lo que registraría pérdidas por 3,621.0 millones de pesos y un capital contable negativo de 2,638.0 millones de pesos, con un índice de capitalización negativo del 16.27%. Por lo tanto, en opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se hacía necesario situar a la institución en causal de disolución y proceder a su liquidación. Así las cosas, el 28 de noviembre de 2000 se publicó el "Decreto por el que se autoriza la desincorporación mediante disolución y liquidación de Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo".

En consideración de que los principales adeudos de los ingenios expropiados eran con la FINA, y que ésta inició su proceso de disolución y liquidación el 29 de noviembre de 2000, la ASF inició la fiscalización del sector azucarero en la Cuenta Pública de 2000 con una revisión a la financiera sobre el proceso de su desincorporación, la cual se continuó en las revisiones de las Cuentas Públicas de 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

Con motivo de la expedición del Decreto expropiatorio de 27 ingenios azucareros la ASF programó dos auditorías en SAGARPA. La primera se enfocó en la evaluación del proceso de expropiación de los 27 ingenios azucareros; sin embargo, su fiscalización se vio limitada porque los ex propietarios afectados promovieron diversos juicios de amparo en contra de ese acto del Ejecutivo Federal, ya que de acuerdo con la documentación proporcionada por la SAGARPA, el Poder Judicial de la Federación

ventiló dichos juicios ante diversas instancias jurisdiccionales que estaban valorando la legalidad del Decreto y de los diversos actos derivados del mismo. Los juicios que resolverían sobre la validez jurídica del Decreto expropiatorio se encontraban "Sub Júdice". Como el proceso de expropiación no había concluido, las acciones de fiscalización durante el periodo de revisión (septiembre a diciembre de 2001) fueron limitadas, motivo por el cual, conforme al principio de anualidad establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la ASF continuó la revisión en la Cuenta Pública de 2002.

La otra revisión en la SAGARPA se enfocó en la transferencia de 2,368,289.0 miles de pesos de recursos fiscales al Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA), fideicomiso que fue creado el 12 de octubre de 2001 para la administración de los bienes expropiados, y se realizaría a través de los vehículos financieros y fiduciarios con los que se constituyó Promotora Azucarera, S.A. de C.V. (PROASA), y el Fideicomiso Comercializador (FICO).

Para la Cuenta Pública de 2002 se programaron tres revisiones: una al FEESA, para revisar su operación; y dos en Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), para evaluar los procesos de constitución y operación de PROASA y del FICO. Sin embargo, no fue posible realizar dichas auditorías porque los servidores públicos de NAFIN se negaron a proporcionar la información y documentación solicitada con el argumento de que PROASA y el FICO eran entes privados y que, por consiguiente, estaban sujetos al secreto fiduciario que establece el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC).

Con la revisión de la Cuenta Pública de 2003 se evaluó nuevamente la operación del FEESA, que incluyó a PROASA y al FICO. NAFIN, a pesar del secreto fiduciario, entregó la información de 2002 y 2003 a fin de transparentar el proceso de constitución y operación de los vehículos financieros que estaba utilizando el FEESA.

Para las Cuentas Públicas de 2004 y 2005 se programaron dos revisiones, una en cada ejercicio, en el FEESA, que incluyeron a PROASA y al FICO para continuar con la evaluación de su operación.

En resumen, se han realizado 14 auditorías al sector azucarero y se continuará con la fiscalización del proceso de disolución y liquidación de FINA en la revisión de la Cuenta Pública de 2006, en virtud de que dicho proceso concluyó en junio de ese año y los activos residuales pasaron al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), por lo que la recuperación de la cartera será fiscalizada en el SAE a partir de dicha Cuenta Pública. Respecto de la operación del FEESA, PROASA y el FICO, así como de los fideicomisos que se crearon para la administración de los activos y derechos de los ingenios expropiados, se fiscalizará hasta que los ingenios azucareros sean enajenados o, en su caso, incorporados al sector paraestatal. De la devolución de los ingenios en los que el Poder Judicial Federal resolvió a favor de los afectados se revisarán los actos de entrega-recepción, la recuperación de los apoyos fiscales que les fueron otorgados en los ejercicios fiscales de

2001 y 2002 y el pago de la indemnización de los ingenios que ya son propiedad del Gobierno Federal, así como el costo fiscal en que incurrió el Estado por la expropiación.

El informe presenta las conclusiones del problema estructural de la industria azucarera y los resultados que se han obtenido con motivo del acto expropiatorio y la actuación de la ASF.

2. ANTECEDENTES.

2. ANTECEDENTES.

2.1. Orígenes de la actividad azucarera en México.

La industria del azúcar en México se ha desarrollado desde los tiempos de la conquista y es una de las actividades de mayor tradición y trascendencia en la historia del país. Es de destacar la enorme importancia que la industria azucarera ha tenido desde sus inicios, tanto por los capitales que se requieren como por la fuerza de trabajo que ocupa. La elaboración de azúcar sigue siendo uno de los sectores estratégicos de la economía mexicana, por el carácter básico del bien producido, su participación en el producto interno bruto, los empleos industriales y agrícolas que genera, y por sus efectos multiplicadores en la actividad económica.

Durante el Porfiriato, en el sector del campo de la industria azucarera destaca la introducción de maquinaria moderna y el desarrollo de la infraestructura hidráulica, en donde las haciendas azucareras estuvieron a la cabeza de lo que fue la mayor transformación de la agricultura mexicana. Aunque la industria azucarera mexicana fue una de las más favorecidas con nuevas visiones económicas, su situación cambió como consecuencia de la Revolución de 1910; la Reforma Agraria destruyó el sistema de haciendas y fortaleció el ejido y la pequeña propiedad; situación que dividió y desorganizó el proceso de elaboración de azúcar que se realizaba en las haciendas.

Una de las consecuencias de la destrucción del sistema de haciendas fue la división de la producción de caña en dos grupos: los que cosechaban la caña de azúcar y los dueños de los ingenios. Esta dualidad ha dificultado, como problema de origen, el control, regulación y financiamiento de la agroindustria, así como el proceso de elaboración y distribución de los productos de los ingenios.

No fue hasta mediados de la década de los años veinte cuando se reactivó la producción azucarera; pero detrás de este crecimiento existía una organización inestable. En 1922 se produjeron 126,000 t de azúcar, lo que marcó el inicio de una etapa muy productiva, pero con problemas estructurales de organización.

Ante esa problemática, en 1927 el gobierno consideró conveniente obligar a los productores a agruparse y el 30 de agosto del mismo año decretó un impuesto de \$0.02 por kilogramo de azúcar producido para concederlo como subsidio a los productores que integraban la Asociación Reguladora del Mercado de Azúcar, que sería reconocida oficialmente por la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. El 14 de abril de 1928 se derogó el impuesto y se dio por terminada la asociación.

En 1930, como resultado de la depresión económica mundial de 1929, se presentó la crisis de sobreproducción más grave que haya padecido la industria azucarera, con excedentes que pasaban del 50.0% del consumo anual, y precios incosteables en el mercado interior y ruinosos en el mercado internacional. Se tenía a la vista un desquiciamiento de la industria y el colapso de la producción. Los productores coincidieron en la necesidad de asociarse para que los quebrantos a la vista fueran prorrateados entre todos, y se adoptaran medidas efectivas para limitar la producción a las necesidades del consumo y estabilizar el mercado del azúcar.

El gobierno acudió en ayuda de la industria, y el 5 de enero de 1931 estableció un impuesto de \$0.05 por kilogramo de azúcar producido, y concedió a la vez un subsidio por igual cantidad, menos gastos, a los productores que se agruparan en la Compañía Estabilizadora del Mercado de Azúcar y Alcohol, S.A., organismo comercial destinado a exportar los sobrantes almacenados e implantar las medidas conducentes para nivelar la producción que acordara la Comisión Estabilizadora de la Industria Azucarera, organismo oficial con delegados de las secretarías de Hacienda y de Industria y de los productores asociados.

El descongestionamiento del mercado con la exportación de 112,000 t de excedentes, la estabilización del precio del azúcar a un nivel razonable y la limitación de la producción, como consecuencia de la situación económica y de las diversas medidas dictadas hicieron renacer en 1931 la confianza en el sector, lo que permitió al Banco de México acudir con el crédito necesario para amortizar en cuatro años la pérdida de 12.0 millones de pesos que originó la exportación.

La pronta rehabilitación lograda hizo patentes las ventajas de la asociación e impulsó a perfeccionar la organización de la Comisión Estabilizadora de la Industria Azucarera, que en 1933 se transformó en Azúcar, S.A., con 76 productores asociados de diversas regiones del país, a los que después se agregaron 16 de Tabasco y Yucatán, bajo un convenio especial en razón de que la producción del sureste mexicano tenía su propio mercado local.

En 1938 Azúcar, S.A., dio origen a la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (UNPASA), organismo creado con objeto de coordinar los esfuerzos para el desarrollo y crecimiento de la industria azucarera; comprar todo el azúcar producido en territorio nacional a un precio de liquidación para su posterior comercialización interna y externa; y almacenar los excedentes de las zafras (absorbiendo todos los costos) para garantizar el abasto nacional a lo largo del año. En caso de desabasto, este organismo realizaba las importaciones necesarias.

Con el apoyo del Gobierno Federal la misión principal de UNPASA fue sacar de la crisis a la industria azucarera y enfocarse en regular la producción de acuerdo con el consumo interno y externo, y en mantener precios estables remuneradores. Las medidas tomadas por UNPASA para reestructurar la

economía de la industria crearon la necesidad de tener que importar 10,000 t de azúcar para cubrir el déficit en la producción.

El 20 de diciembre de 1938 la entonces Secretaría de la Economía Nacional fijó los precios máximos para la venta al menudeo del azúcar estándar, que para 1940 no fue posible sostener, debido al costo de los fletes con motivo de la división del país en zonas de distribución, por lo que, a fin de que tanto los consumidores como las autoridades pudieran exigir que los precios del azúcar se mantuvieran dentro de los límites determinados, se consideró oportuno modificarlos en ese año, mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1940 con los precios máximos para la venta de azúcar en el Distrito Federal.

A pesar de los esfuerzos realizados y lo alcanzado, la industria azucarera requería de condiciones económicas que le dieran estabilidad a fin de fomentar el interés del agricultor y del industrial para su mejoramiento; sin embargo, era poco práctico tratar de establecer el precio de la caña en el campo donde se producía, ya que el rendimiento de fábrica tendría que estar determinado por la extracción de sacarosa de la caña que se obtuviera en el molino y por la recuperación que se lograra en la casa de calderas; era necesario que se establecieran bases firmes y de aplicación general que normaran las relaciones del campo y de la fábrica por lo que se refiere al precio de la caña, y se tomaran en cuenta las diferentes condiciones y distancias de los acarreo.

En 1942 UNPASA y los diversos grupos de ejidatarios y productores de caña de azúcar solicitaron a la entonces Secretaría de la Economía Nacional se autorizara un aumento al precio de venta del azúcar, ya que desde 1939 los costos de producción habían sufrido un recargo en el precio de venta, lo que colocaba a la industria azucarera en condiciones difíciles para reparar y mejorar sus instalaciones ya gastadas y poco eficientes en la mayoría de las fábricas, y porque la industria azucarera carecía de un margen de utilidad razonable y de un estímulo para atender su desarrollo y, en muchos casos, las empresas se encontraban en situación muy próxima a la quiebra.

El 1 de febrero de 1943 se crea Financiera Industrial Azucarera, S.A., institución financiera y fiduciaria, cuyo objeto era operar como entidad financiera y fiduciaria para conceder préstamos o créditos con garantía hipotecaria sobre fábricas, instalaciones mercantiles o industriales y obras de servicio público.

El 23 de septiembre de 1943 se publicó el acuerdo por Decreto que establece un plan de intensificación de la producción azucarera, en el cual se estableció que las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Economía Nacional y de Agricultura y Fomento elaborarían, de común acuerdo, un plan de inversión de las participaciones correspondientes al impuesto adicional sobre el azúcar producido, con objeto de mejorar las condiciones agrícolas e industriales de los ingenios del país, para ponerlos a moler, con eficiencia, las cañas que se produjeran al intensificar los cultivos, en virtud de

que a esa fecha las medidas adoptadas para incrementar las siembras de caña, mejorar los cultivos y aumentar la eficiencia de los ingenios trajeron consigo, en los años anteriores, un aumento en la producción del azúcar que excedió las necesidades del consumo y permitió formar un stock suficiente para regularizar el mercado interior del producto. No obstante, el consumo interior en 1943, estimado en 435,000 t, no se cubriría con el producto de la zafra 1942-1943, ya que los ingenios dejaron de industrializar un tonelaje importante de los campos molederos disponibles, como resultado de algunas exportaciones de azúcar en su forma natural, como de dulces, jarabes y otros derivados.

Durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) la industria azucarera se hundió nuevamente, por lo que fue necesario importar alrededor de 257,000 t de azúcar a precios superiores a los vigentes en México.

Para finales de la Segunda Guerra Mundial la industria azucarera aumentó su producción. Así, en 1946 se produjeron 377,000 t de azúcar; sin embargo, el déficit respecto del consumo fue de 97,000 t. En 1948 se obtuvieron 645,000 t de azúcar, con un excedente de 171,000 t que un año después, al aumentar la producción, se incrementó a 306,000 t de azúcar, las cuales se tuvieron que exportar, lo que ocasionó pérdidas por casi 22 millones de pesos que fueron compensados mediante subsidios gubernamentales y aumentos de precio.

El servicio más importante que prestaba la UNPASA a sus asociados era el de facilitarles el uso del crédito, que empezaba con el avío para las empresas. Para este fin, el Banco de México fijaba anualmente el crédito del que podían disponer. Así, para 1948-49 fue de cincuenta millones de pesos, y en 1949-50, de setenta millones de pesos. La Unión complementaba los faltantes con créditos que conseguía de otras instituciones. Para la zafra 1948-49 la UNPASA concedió el avío para la atención del campo, la compra de combustible y la reparación de las fábricas.

En 1952 existió una producción insuficiente de caña de azúcar que afectó a la industria debido al bajo rendimiento medio de las tierras destinadas a su cultivo, porque un alto porcentaje de campesinos tenían parcelas menores de 2 has; por una deficiente planeación, falta de técnica e insuficiencia económica de la parcela media, entre otros factores determinantes de la producción. Un alto porcentaje de los agricultores cambió sus cultivos y actividades, y buscó una mayor remuneración a su esfuerzo, lo que originó que el incremento normal de las superficies cultivadas fuera creciendo con los consiguientes perjuicios para la producción, ya que año con año las superficies cosechadas eran menores que las cultivadas.

En razón de las deficiencias técnicas y de planeación en las áreas cañeras, mediante el decreto del 26 de julio de 1952 se creó la Comisión Nacional de la Caña de Azúcar, cuyas facultades fueron, entre otras, gestionar en instituciones oficiales o particulares los créditos para el financiamiento de las

empresas agrícolas, además del estudio, investigación y planeación de los problemas relacionados con la producción de la caña de azúcar; estudiar y planear la producción agrícola cañera, en relación con la creación de nuevas áreas que reclamen las crecientes necesidades de los ingenios, y promover, por medio de servicios de extensión agrícola, la aplicación de la tecnología agrícola cañera.

El 22 de agosto de 1953 se reformó la escritura constitutiva y los estatutos de la Financiera Industrial Azucarera, S.A., creando la Financiera Nacional Azucarera, S.A., cuyo objeto fue promover la organización o transformación de toda clase de empresas y sociedades mercantiles y otorgar créditos a la industria, a la agricultura o a la ganadería. Se destaca que las empresas productoras de azúcar tendrían derecho de ser socios de la financiera.

Ante la situación de que los precios de la caña y del azúcar eran insuficientes, de 1953 a 1960 se mantuvieron en una fluctuación constante, y se establecieron mediante acuerdos y decretos emitidos por el Ejecutivo Federal, a fin de liquidar el precio de la caña y fijar los precios que regirían en las diversas zonas del país por tipo y forma del azúcar.

Las exportaciones al mercado norteamericano se vieron beneficiadas a partir de 1961 con el aumento de las cuotas, ya que Estados Unidos de Norteamérica sustituyó la importación de azúcares cubanos por la de otros países, entre ellos México. En 1969 el país exportó un total de 605,553 t de azúcar, las cuales fueron vendidas a los Estados Unidos, lo que reflejó un beneficio para la economía nacional.

A principios de 1970 la industria azucarera fue considerada de gran importancia para la economía nacional; sin embargo, el rápido crecimiento sin bases administrativas eficientes y el control de los precios del azúcar provocaron distorsiones en su proceso de comercialización, por lo que tiempo después la industria se hundió nuevamente en una crisis económica, con estructuras viejas y obsoletas, y sin recursos para pagar los préstamos obtenidos. Para ese año aproximadamente el 75.0% de los ingenios eran de propiedad privada.

El 18 de diciembre de 1970 se publicó el Decreto por el cual se creó la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, en consideración de que la actividad industrial era de gran interés para la economía nacional, tanto en el aspecto agrícola como en el industrial, y por el número de campesinos y obreros que dependían económicamente de la misma; por la naturaleza del azúcar como artículo de primera necesidad para el consumo doméstico y como materia prima; porque el producto representaba uno de los más importantes renglones de exportación en la balanza comercial, y porque la continua elevación de los costos de la producción de azúcar había ocasionado desajustes en los ingresos de los campesinos cañeros, de los obreros y de los industriales, ya que resultaba conveniente que fuera sólo una entidad la responsable de dirigir y coordinar armónicamente los diversos aspectos que en materia de azúcar competían al sector público.

Entre las medidas que el Gobierno Federal se propuso para promover el desarrollo de la industria azucarera, en 1971 creó la Operadora Nacional de Ingenios, S.A. (ONISA), con objeto de administrar los ingenios del sector paraestatal, y ante la persistencia de los problemas operativos y financieros en la industria, reforzó su intervención.

Como consecuencia de las medidas que implementó el Gobierno Federal una década después, la mayoría de los ingenios había pasado a ser propiedad del Gobierno Federal.

Este cambio de propiedad se debió a la quiebra de varias unidades industriales, cuyo origen fue una fuerte contracción de los márgenes de operación de los ingenios privados, como resultado de que el precio del azúcar a los consumidores no se pudo incrementar al mismo ritmo que los costos de producción. La mayoría de los ingenios no pudieron enfrentar sus pagos y el Gobierno Federal tomó su administración hasta controlar 49 de un total aproximado de 65 en operación.

El deterioro de los ingenios privados causó que el crecimiento en la demanda interna de azúcar superara la producción nacional y se tuviera que importar.

Algunas de las causas que impidieron la modernización fueron los elevados costos financieros que requerían las nuevas inversiones y la inestabilidad de los precios del azúcar en el mercado al mayoreo, por la competencia entre los diferentes grupos azucareros para ganar un espacio en el mercado con exceso de oferta.

En 1979 fue declarada la liquidación de Operadora Nacional de Ingenios, S.A., y sus funciones fueron delegadas a la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, sin que se alcanzaran los objetivos de eficiencia, crecimiento y desarrollo de la industria azucarera nacional, ya que al existir tantas instituciones regulando la industria azucarera se creó un ambiente de desorganización y traslape de tareas. Con el propósito de reestructurar la administración de dicha industria, en 1983 se decidió liquidar a la CNIA.

En 1983 la UNPASA se fusionó con la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CNIA), para crear la empresa paraestatal Azúcar, S. A. de C. V. (AZÚCAR), cuyas funciones fueron: coordinar el desarrollo de la industria azucarera nacional, dirigir y controlar la operación de los ingenios propiedad del gobierno, comercializar los productos y subproductos de la industria, y realizar las importaciones necesarias para satisfacer el consumo interno.

Mediante el Decreto publicado el 12 de julio de 1985, la Financiera Nacional Azucarera, S.A. se transformó en sociedad nacional de crédito.

Durante los primeros años de la gestión de AZÚCAR hubo una importante recuperación de la producción, que creció a una tasa media anual del 6.6% entre 1983 y 1987, lo que revirtió la caída del 1.5% que en promedio se había registrado entre 1978 y 1982.

2.2 Apertura del Mercado Azucarero.

En 1987 el Gobierno Federal decidió poner a la venta los ingenios de su propiedad, y anunció una serie de medidas orientadas a liberalizar el mercado. Así, en el periodo de 1987 a 1993 se privatizaron los ingenios del sector paraestatal, en el marco de la política económica del Gobierno Federal instrumentada en esos años, con la cual se buscó reducir el gasto público y los altos costos que la administración de la industria azucarera implicaba para el erario federal.

Con la finalidad de vender todos los ingenios, el Gobierno Federal integró grupos o paquetes de ingenios en donde se incluyeron ingenios de los tres niveles de desarrollo tecnológico. Durante el proceso de venta y después de éste, se dieron algunos ajustes en el número de ingenios que integraron cada grupo azucarero; asimismo, se consolidaron algunos grupos y otros salieron de la industria.

Como resultado de la desincorporación de las empresas públicas azucareras se conformaron 18 grupos de propietarios, los cuales, de acuerdo con su desenvolvimiento dentro del sector, fueron consolidándose para quedar 13 grupos integrados por 54 ingenios, que se complementaron con 6 empresas independientes, para un total de 60 empresas, que eran las fábricas de azúcar que operaban cuando comenzó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Durante el proceso de venta de los ingenios se sucedieron varios eventos económicos y cambios de política comercial que afectaron notablemente los primeros años de la industria del azúcar recién privatizada. El margen operativo y diferencial de precios aplicables a las zafas 1988-1989 y 1989-1990 fue inferior a los supuestos hechos al momento de la licitación y recepción de ofertas de los ingenios; desapareció el diferencial entre el precio de liquidación del azúcar a los ingenios y el precio al que se vendía a los industriales.

La venta de los ingenios al sector privado provocó desequilibrios en el mercado nacional del producto, ya que algunos compradores incursionaron en nuevas formas de comercialización y diferentes condiciones de financiamiento. La problemática se agravó a finales de 1990, cuando se eliminaron los permisos previos de importación de azúcares y se exentó del pago de arancel a la empresa paraestatal Azúcar, S.A. de C.V. Estas medidas provocaron la importación de azúcares de diferentes

calidades, introducidas a precios por debajo de los concertados, así como la acumulación de inventarios por parte de los productores, y se generó, a partir de ello, una importante sobreoferta de azúcar, como consecuencia de la importación indiscriminada y el mantenimiento prolongado de inventarios nacionales, lo que provocó un alto costo en su almacenamiento y financiamiento para los industriales.

En esa etapa, la industria enfrentó condiciones difíciles por falta de financiamiento para continuar con su operación y de inversión para su modernización, lo cual se reflejó en un descenso de la producción de azúcar, en promedio anual del 2.2%, entre 1988 y 1992. Dicha caída fue anterior al repunte que después se observó, cuando los ingenios ya estaban en manos privadas.

Los problemas de abasto enfrentados entre 1989 y 1990 obligaron a recurrir de nueva cuenta a la importación para satisfacer la demanda nacional. En ese contexto ocurrió otra serie de cambios en la organización de esta industria; entre otros, el Gobierno Federal incrementó el precio de referencia para la aplicación del arancel de importación, con lo que se otorgó un alto nivel de protección a esta industria; los industriales convinieron en crear una bolsa azucarera para buscar la ordenación del mercado, y constituyeron el Fideicomiso Ordenador Azucarero (FORMA); el Ejecutivo Federal expidió el decreto del 31 de mayo de 1991, conocido como "Decreto Cañero", con el cual se declaró de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar; y los precios del azúcar se liberaron gradualmente desde la zafra 1993/1994 hasta que quedaron totalmente libres en 1996.

La mejora relativa de los niveles de producción en campo y en fábrica, contra las expectativas, cambió la producción deficitaria observada de finales de los años ochenta a 1993, y se comenzaron a producir excedentes a partir de la zafra 1994/1995.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994, México acordó con Estados Unidos la exportación de 25,000 t de azúcar durante los primeros seis años de operación del tratado; posteriormente, y una vez comprobada la producción excedente durante dos años, podría exportar, sin límite, la sobreproducción de azúcar a ese país; sin embargo, en el año 2000 Estados Unidos anunció que la cuota máxima de exportación de azúcar originaria de México sería de 116,000 t.

Después del periodo de bajos niveles de producción, que coincidió con el proceso de venta de los ingenios, creció la producción de azúcar, con base en un incremento del rendimiento y en la eficiencia industrial de los ingenios. Estas mejoras fueron producto de un mayor aprovechamiento de las economías de escala y de las ventajas de la integración vertical de las industrias; del aumento de la superficie industrializable, como resultado de las inversiones emitidas por los nuevos propietarios, en el contexto de optimismo que acompañó a la firma del TLCAN; de la aplicación de paquetes

tecnológicos en una proporción importante de los campos cañeros, que aumentaron la cantidad y mejoraron la calidad de la caña; y de la entrada en vigor de una nueva fórmula para calcular el precio del azúcar como referencia para el pago de la caña, con lo cual se pretendió crear un mercado sin controles, ordenado y transparente.

A partir de 1995 inició, de manera significativa, el consumo de fructosa (subproducto de maíz que usaba la industria alimentaria como sustituto de azúcar); el cual rebasó las 400 mil toneladas en el ciclo 1996/1997, cuando en ese mismo ciclo el excedente de azúcar fue de 700 mil toneladas; el costo de la fructosa era entre 40.0% y 50.0% menor que el del azúcar.

Como consecuencia del incremento en la producción y el desplazamiento por parte de la fructosa se experimentó un exceso de oferta, lo que incidió en los precios del mercado interno. Para dar salida a los excedentes, se exportaron elevados volúmenes de azúcar al mercado internacional, donde los precios eran más bajos que los nacionales. Además, la industria azucarera recibió el impacto de la crisis financiera 1994-1995, con lo que disminuyeron los ingresos netos por la caída del precio interno, frente las exportaciones con precio de pérdida y el mantenimiento de inventarios.

El financiamiento para los productores de caña fue limitado, conforme a la situación general observada en el sector agropecuario. El financiamiento a los ingenios siguió fluyendo, principalmente a través de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA), aunque también hubo cierta participación de la banca privada nacional e internacional; lo que provocó un alto nivel de endeudamiento.

De acuerdo con el documento denominado "Marco de Referencia de la Industria Azucarera", emitido en 1997 por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la industria azucarera mexicana se encontraba integrada por 62 ingenios (60 en operación y 2 en proceso de liquidación), organizados en 16 grupos empresariales localizados en 15 estados de la República.

Para la zafra 1996/1997 la industria azucarera logró una producción récord, que permitió al país la autosuficiencia de este producto, así como la exportación de excedentes.

El entorno en que se desarrollaba la actividad azucarera en 1997 originó, entre otros problemas, el exceso de oferta, producto del incremento en la producción; un consumo nacional prácticamente estable y la introducción de fructuosa para uso industrial a precios más competitivos; inestabilidad en los precios internos; necesidad de exportar elevados volúmenes de azúcar al mercado mundial, en donde los precios resultaron más bajos. En el mercado de E.E.U.U., donde los precios son superiores a los del mercado nacional, sólo se contaba con 25,000 t de azúcar de acceso, lo que representaba menos del 1.0% de la producción nacional, como resultado de la cuota pactada en el TLCAN, y presiones del sector cañero para mantener un precio creciente de la caña de azúcar.

Ante esta problemática, la industria azucarera se vio obligada a efectuar exportaciones definitivas y temporales de excedentes de producción y estacionales, con el propósito de no ocasionar bajas en los precios del azúcar en el mercado interno; con las exportaciones se redujeron los ingresos de los ingenios, debido a los bajos precios imperantes en el mercado internacional.

Por tal motivo, el Gobierno Federal, a través de la SECOFI y la SHCP, y los cañeros e industriales acordaron apoyar a los ingenios para que compensaran una parte de sus pérdidas por exportaciones y el pago de un incremento del 26.0% al precio de la caña. Con este fin, en 1997 el Gobierno Federal determinó otorgar un subsidio, de 327,234.6 miles de pesos, destinados a cubrir la exportación de 243,970 t de azúcar acumuladas en el país.

En el Acuerdo núm. 5 del 23 de enero de 1997 del Gabinete Agropecuario se estableció que para el ordenamiento del mercado nacional, durante 1997 los ingenios debían exportar 243,970 t de azúcar de zafra anteriores en inventario. Asimismo, se acordó que se otorgarían recursos fiscales para cubrir la pérdida estimada de 42,000.0 miles de dólares (equivalentes a 327,234.6 miles de pesos al tipo de cambio peso-dólar de 7.7913 pesos por dólar), por el diferencial existente entre el precio de exportación y el precio promedio nacional.

En cumplimiento del citado acuerdo, el 20 de octubre de 1997 se publicó el "Acuerdo para la asignación de un subsidio destinado a apoyar a los ingenios azucareros mediante la promoción de las exportaciones definitivas de excedentes de azúcar de ciclos anteriores a la zafra 1996/1997", cuyo objeto fue establecer los mecanismos para operar y entregar un subsidio a los productores nacionales de azúcar que hubiesen realizado exportaciones definitivas de una parte de sus excedentes correspondientes a ciclos anteriores a la zafra 1996/1997.

En 1999 el Gobierno Federal, a través de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), con el propósito de contribuir a la estabilidad del precio del azúcar, mediante el "Acuerdo para la asignación de un subsidio destinado a apoyar el manejo de inventarios de azúcar nacional" publicado el 27 de diciembre de ese año, destinó recursos por 115,301.0 miles de pesos para subsidiar el excedente de inventarios, de los cuales se ejercieron 67,680.1 miles de pesos para apoyar a quienes mantuvieran en inventarios un volumen estimado de hasta 600,000 t de azúcar.

La evaluación de los resultados de la aplicación del subsidio, realizada por la SAGAR y la SECOFI, les permitieron concluir, entre otros aspectos que "la aplicación del subsidio destinado a apoyar el manejo de inventarios de azúcar nacional durante 1999, así como la ejecución de otras acciones emitidas por el Gobierno Federal, entre las cuales se encuentra el programa de exportaciones de excedentes de azúcar, contribuyeron a la ordenación del mercado interno del endulzante, estabilizando su precio y evitando los efectos desfavorables de la depresión que se registró en el precio internacional".

En ese sentido, el sector azucarero requeriría seguir contando con los apoyos del Gobierno Federal para aminorar los efectos de un desplome del precio del azúcar y, por tanto, del ingreso del sector, resultado de la tendencia a la baja que había venido observando el consumo de este endulzante ante el crecimiento en el consumo de fructuosa, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRODUCCIÓN, CONSUMO, EXCEDENTES DE AZÚCAR Y CONSUMO DE FRUCTUOSA
(Miles de pesos)

Ciclo	Azúcar		Consumo de fructuosa	Excedentes/ (faltantes) de azúcar
	Producción	Consumo		
1991/1994	3,632.2	3,971.6	0	(339.4)
1994/1995	4,275.3	4,076.1	54.4	199.2
1995/1996	4,377.5	3,983.8	194.3	393.7
1996/1997	4,544.0	3,837.9	490.9	706.1
1997/1998	5,174.0	4,025.6	503.9	1,148.4
1998/1999	4,699.0	4,109.8	510.0	589.2
1999/2000	4,800.0	4,226.0	510.0	574.0

FUENTE: Nota titulada, "industria Azucarera" del 7 de diciembre de 1999, elaborada por Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.

Si bien la industria azucarera había mostrado una mejora al principio de los años noventa, suficiente para crear excedentes, al finalizar la década cerca de la mitad de los ingenios enfrentaba serios problemas para cumplir sus obligaciones con los abastecedores de caña, con otros proveedores y con el fisco, así como para continuar pagando el servicio de sus deudas.

En la zafra 1999/2000, la última antes del decreto de expropiación, operaban 60 ingenios en 15 estados de la república. De ellos, 58 pertenecían al sector privado y 2 estaban en quiebra, que eran administrados por el entonces Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) ahora Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

Después de la venta de los ingenios, los particulares continuaron con las ventas entre sí y se crearon los grupos corporativos que existían a la fecha de la expropiación en 2001. Los principales grupos eran Aga; Grupo Azucarero Mexicano (GAM); Santos; Promotora Industrial Azucarera (PIASA); y Consorcio Azucarero Escorpión (CAZE), que se encontraban integrados a la industria refresquera. El grupo CAZE era el más grande, pues contaba con nueve ingenios y participaba con el 22.0% de la producción nacional de azúcar.

En ese año el mercado de azúcar se enfrentó a problemas originados por la apertura comercial, por lo que el costo de producción de una tonelada de azúcar estándar o refinada en México oscilaba entre los 400 y 500 dólares, mientras que en el mercado internacional el promedio era de 194 dólares y el costo de una tonelada de alta fructosa, sustituto líquido del azúcar de caña (subproducto de maíz), ascendía a 230 dólares.

Como consecuencia de lo anterior, en 2001 la industria azucarera mexicana enfrentó problemas de financiamiento y de pagos a cañeros, por lo que el Gobierno Federal decidió expropiar 27 de los 60 ingenios que operaban en el país.

El 3 de septiembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expropián por causas de utilidad pública, a favor de la nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas que adelante se enlistan”, cuyas consideraciones fueron, como ya se mencionó, el alto grado de endeudamiento por parte de los ingenios; el riesgo de perderse los empleos y la posibilidad de que los ingenios no pudieran hacer frente a sus obligaciones con los cañeros.

Esta expropiación incluyó las unidades industriales denominadas ingenios azucareros, con toda su maquinaria y equipo, terrenos, construcciones y estructuras, derechos, patentes, marcas, nombres comerciales, tanques de almacenamiento, bodegas, talleres, laboratorios y sus aparatos, plantas eléctricas, servicios de dotación de agua e infraestructura correlativa, equipos de transporte, los inmuebles asignados para uso habitacional de los administradores, así como los almacenes, el azúcar que contienen y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de las sociedades.

El 19 de septiembre de 2001 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anunció el establecimiento de un Fondo Especial, cuyas operaciones se iniciaron con 1,000.0 millones de pesos, equivalentes a 105.2 millones de dólares, que se aplicarían al pago de diversos compromisos de operación del sector azucarero, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26, último párrafo, de la abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente en la fecha de expropiación.

El Decreto estableció en el artículo tercero transitorio la creación de la o las entidades paraestatales para la administración de los ingenios expropiados, por lo que se constituyó el fideicomiso denominado Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero con carácter de entidad pública, y conforme a su contrato constitutivo se constituyó la Promotora Azucarera, S.A. de C.V. (PROASA), y el Fideicomiso Comercializador (FICO).

Conclusiones:

1. La agroindustria del azúcar se encuentra dentro de los sectores estratégicos de la economía mexicana: por el carácter básico del bien producido, su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), los empleos industriales y agrícolas que genera, y por sus efectos multiplicadores en la actividad económica.
2. Desde la promulgación de la Constitución de 1917, año en que se inicia la etapa de construcción de instituciones, hasta nuestros días, la industria azucarera ha enfrentado diversos problemas, que al paso de los años se han convertido en estructurales, sin que hayan podido resolverse. Las políticas públicas implementadas no han logrado orientar al sector sobre caminos autosustentables.
3. La agroindustria ha tenido un comportamiento errático: crisis de sobreproducción contra déficit; problemas de financiamiento y de endeudamiento excesivo que han llevado a la agroindustria a la quiebra técnica; problemas de obsolescencia y de competitividad; la demanda nacional se ha satisfecho con producción nacional y con importación; los intereses de los productores y de los industriales no han podido conciliarse; las políticas públicas han sido ineficaces.
4. El Estado ha rescatado, por causas de utilidad pública, los ingenios, los ha vuelto a privatizar y los ha vuelto a rescatar, en un círculo vicioso que parece no tener solución; ha creado instituciones con objeto de ordenar la industria, las ha liquidado por su falta de efectividad y las ha vuelto a crear, para insistir en nuevas formas de operación que tampoco han sido efectivas; ha controlado los precios y los ha liberado.
5. El problema de la agroindustria puede dividirse en tres etapas: a) etapa del proteccionismo, que abarca prácticamente todo el siglo XX; b) etapa de la liberación, que va de 1987 a la fecha; y c) etapa de intervención coyuntural del Estado a partir de 1997.
 - a) Etapa del proteccionismo. Se crearon diversas instituciones para ordenar la agroindustria: en 1931, Compañía Estabilizadora del Mercado del Azúcar y del Alcohol, S.A.; en 1933, Azúcar S.A.; en 1938, Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (UNPASA); en 1943, Financiera Industrial Azucarera, S.A., que posteriormente se convirtió en Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA); en 1952, Comisión Nacional de la Caña de Azúcar; en 1970, Comisión de la Industria Azucarera, (CNIA); en 1971, Operadora Nacional de Ingenios, S.A. (ONISA); y en 1983, Azúcar S.A. de C.V.

Todas ellas intentaron: ordenar la relación entre los factores de la producción y la comercialización del producto; financiar para operar y modernizar la industria; organizar a los productores; vender excedentes o importar azúcar para cubrir el déficit de producción y satisfacer la demanda; regular la industria; estudiar e investigar los problemas para encontrar soluciones de largo plazo; subsidiar a productores y consumidores; controlar precios, y operar los ingenios paraestatales.

- b) Etapa de la liberación. En 1987 el Gobierno Federal decidió poner a la venta todos los ingenios que operaba. Se conformaron 13 grupos integrados por 54 ingenios y 6 empresas. Para 1993 el Estado había concluido la privatización de todos los ingenios y su papel era exclusivamente de regulador.

Los precios del azúcar se liberaron gradualmente hasta quedar libres de control en 1996. Con la entrada en vigor del TLC se generó una nueva fórmula para calcular el precio de referencia para el pago de la caña, en función de la calidad del producto entregado al ingenio, con objeto de crear un mercado sin controles, ordenado y transparente.

Los ingenios privatizados incurrieron en prácticas imprudentes de endeudamiento; hacia el año 2000 más de la mitad de ellos enfrentaba serios problemas para cumplir sus obligaciones con los abastecedores de caña, con otros proveedores, con el fisco y para honrar el servicio de sus deudas. Además, el precio nacional del azúcar oscilaba entre los 400 y 500 dólares por tonelada, mientras que en el mercado internacional era de 194 dólares y la fructuosa, sustituto del azúcar, estaba a 230 dólares. En la zafra 96/97 se logró una producción récord que originó una sobreoferta, que aunada a los precios del mercado internacional, causó una caída en los precios internos del producto; para compensar esa caída, el gobierno tuvo que volver a intervenir y otorgar un subsidio a la industria a partir de 1997.

- c) Etapa de intervención coyuntural del Estado. Comienza con los subsidios que se consignaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a partir de 1997, y su punto culminante es el Decreto por el cual se expropian por causa de utilidad pública a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de 27 empresas. Esta etapa es la que se describe en el capítulo 4 de este documento.

-
-
3. Situación legal de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA), en proceso de liquidación y adeudos de los ingenios azucareros.
-
-

3. Situación legal de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA), en proceso de liquidación y adeudos de los ingenios azucareros.

Financiera Nacional Azucarera se constituyó el 1 de febrero de 1943, como institución privada, financiera y fiduciaria, y el 22 de agosto de 1953 se convirtió en Institución Nacional de Crédito. A partir de entonces tuvo aumentos continuos de capital, siendo el más significativo en 1971 al pasar de 100.0 millones de pesos a 1,000.0 millones de pesos; su principal objetivo fue otorgar financiamientos a la industria azucarera, conforme a las políticas señaladas por el Gobierno Federal.

El 12 de julio de 1985 se transformó de sociedad anónima a sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo, cuyo objetivo principal sería la prestación del servicio de banca y crédito, en apoyo a las políticas de desarrollo nacional y protección de los intereses del público, dedicado al fomento de la industria azucarera.

Debido a la obsolescencia de los activos, al endeudamiento de las empresas, a la introducción de la fructuosa en el mercado y a las condiciones imperantes en el mercado del azúcar nacional e internacional derivados de los tratados de libre comercio, el sector azucarero entró en una nueva problemática, que afectó la rentabilidad de la industria azucarera, en consecuencia, FINA puso en marcha diversos instrumentos de apoyo que generaron, en un proceso gradual, la descapitalización de la institución. Los apoyos financieros instrumentados incluyeron descuentos por prepago de deuda en Unidades de Inversión (UDIS), y la reestructuración de la cartera de créditos según la capacidad de pago de los ingenios. FINA asumió el diferencial en tasas activas UDIS y pasivas (pesos), y la garantía de financiamiento de inventarios, para apoyar la liquidez de las empresas.

Como resultado de la crisis financiera de 1994-1995 que afectó a la cartera crediticia de FINA, en 1995 se implementó un esquema de reestructuración y consolidación de los pasivos de la cartera de 46 ingenios azucareros al amparo del Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero, debido a que la tasa de interés activa pactada en la reestructuración era menor que la tasa pasiva. El 3 de junio de 1996 FINA y la SHCP suscribieron un Contrato de Intercambio de Rendimientos para reestructurar en UDIS la cartera crediticia a cargo de diversas empresas del sector azucarero y, como consecuencia, el 17 de diciembre de 1997 la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento (CIGF) autorizó que el Gobierno Federal suscribiera con la financiera un convenio de saneamiento financiero, para proporcionarle el subsidio comprometido por el Gobierno Federal en el contrato suscrito el 3 de junio de 1996, mediante un primer apoyo de 302,000.0 miles de pesos y posteriormente aportarle las cantidades necesarias para los subsecuentes ejercicios fiscales, mientras se mantuviera vigente la

política de descuentos, y autorizar la capitalización de la comisión que el gobierno le cobraba a FINA por el aval otorgado. Así, el 19 de diciembre de 1997, FINA y la SHCP suscribieron el convenio de saneamiento financiero.

Para incrementar sus reservas de capital y con el propósito de disminuir sus pérdidas, de 1996 a 1999 FINA recibió transferencias del Gobierno Federal por 1,753,000.0 miles de pesos; sin embargo, estos recursos no fueron suficientes para resolver sus problemas financieros, ya que, además, al otorgar beneficios a diversas empresas azucareras, le provocaron un quebranto de 302,000.0 miles de pesos.

Aunado a lo anterior, y en razón del convenio de saneamiento financiero, se redujeron los programas de crédito directos y los ingresos de la institución disminuyeron. Al reestructurar su cartera de créditos bajó la liquidez por los años de gracia otorgados; los descuentos de cartera por pronto pago originaron pérdidas de capital, y el incremento de la cartera vencida obligó a aumentar en 92% las reservas contra riesgos crediticios y a reducir los recursos de capital, lo que afectó la salud financiera de la institución.

El 7 de diciembre de 1999, mediante el acuerdo núm. 99-XLVII-1, inciso d, la CIGF determinó que la SHCP y FINA elaboraran un programa en el que se estableciera la forma en que la financiera continuaría con la depuración de su cartera de créditos y las acciones que tomaría para ejecutar las garantías, así como la estrategia con que se estipularían las acciones, las etapas y el cronograma para liquidar a FINA en el siguiente ejercicio fiscal.

El 10 de agosto de 2000, en cumplimiento del acuerdo núm. 99-XLVII-1, se presentó a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID) y a la CIGF la nota titulada "Financiera Nacional Azucarera, Liquidación Institucional", en la que se señala que los estados financieros pro forma de FINA al 31 de diciembre de 2000 muestran que sus provisiones para riesgos crediticios crecerían en más del 100% para llegar a 6,626.0 millones de pesos, por lo que registraría pérdidas por 3,621.0 millones de pesos y un capital contable negativo de 2,638.0 millones de pesos, con un índice de capitalización negativo del 16.27%.

Con el acuerdo núm. CID-00-XXV-4 tomado en la sesión ordinaria de la CID del 9 de agosto de 2000, se dictaminó favorablemente la propuesta de la SHCP en su calidad de coordinadora de sector de FINA de conformidad con el artículo 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para iniciar el proceso de disolución y liquidación de ésta, sujeto al cumplimiento de la normatividad aplicable y conforme al cronograma anexo a la nota titulada "Financiera Nacional Azucarera, Liquidación Institucional", en razón de que su capital contable e índice de capitalización eran negativos, lo cual fue ratificado mediante el acuerdo núm. CID-00-XXVI-1 del 14 del mismo mes y año, y designar al FIDELIQ como liquidador de FINA.

El 28 de noviembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial por el que se autorizó la desincorporación, mediante disolución y liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en consideración de que uno de los propósitos para modernizar a la Administración Pública Federal era coadyuvar al incremento a la productividad global de la economía, por lo que se requería, entre otras medidas, la disolución y liquidación de aquellas entidades cuyas finalidades han sido satisfechas y por ser en beneficio de la economía del país. El Decreto señaló, entre otros puntos, los siguientes:

- La SHCP instruiría al FIDELIQ para que se desempeñara como liquidador de FINA, en los términos señalados por el artículo 29 de la Ley de Instituciones de Crédito, para lo cual, en su carácter de liquidador, el fideicomiso debería cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público y de los titulares de los Certificados de Aportación Patrimonial.
- Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la entonces Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, vigilarían y darían seguimiento a lo dispuesto en el decreto.
- Salvo que existiera impedimento legal para ello, la conclusión del proceso de desincorporación no debería exceder de un plazo de 12 meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto; en caso de que no se concluyera dicho proceso en el plazo señalado, la coordinadora de sector y el liquidador deberían informar dicha circunstancia a la CID para que ésta resolviera lo conducente.

Los estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2000 de FINA reflejaron un capital contable negativo de 8,447,488.0 miles de pesos y el índice de capitalización a esa misma fecha ya no fue reportado en razón de que la entidad ya había iniciado su proceso de disolución y liquidación. Los índices de capitalización que reflejó la financiera de acuerdo con la información proporcionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en el último año de operación fueron los siguientes: en diciembre de 1999 reflejó un índice de 7.91%; al 31 de marzo de 2000, de 7.50%; al 30 de junio, de 5.33%, y al 30 de septiembre, de 1.99%.

El 15 de enero de 2001 la SHCP designó al FIDELIQ como liquidador único de FINA, el cual fue sustituido por el SAE a partir del 17 de junio de 2003, en la realización de los actos necesarios para dicha liquidación, en términos de lo dispuesto en el artículo octavo transitorio de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Asimismo, el 19 del enero de 2001 la SHCP emitió las bases en las que se establecieron la forma y términos en que debería efectuarse la disolución y liquidación de FINA.

El plazo de liquidación de FINA fue modificado por la CID, de conformidad con los acuerdos siguientes:

- Acuerdo núm. CID-01-XVIII-3 del 12 de diciembre de 2001, donde se aprobó que el nuevo plazo para que el proceso de liquidación de FINA concluyera el 31 de diciembre de 2002, debido a la dificultad para recuperar la cartera vencida a cargo de los ingenios azucareros, en razón de que los afectados promovieron diversos juicios de amparo en contra del Decreto de expropiación del 3 de septiembre de 2001, mediante el cual se afectaron 27 ingenios que tenían obligaciones crediticias a favor de la financiera que representaban el 88.6% de su cartera y los cuales se encontraban Sub Júdice, además de que FINA representaba cartera vencida por 15,225,000.0 miles de pesos lo que representaba el 84% de la cartera, así como el proceso de liquidación y jubilación del personal.
- Acuerdo núm. CID-02-VIII.2 del 26 de junio de 2002, donde se fijó un nuevo plazo para la conclusión del proceso de desincorporación hasta el 31 de diciembre de 2004, en razón de que las circunstancias que enfrentaban la entidad habían cambiado desde la fecha en que se acordó la ampliación del plazo para concluir con la liquidación de la financiera, el cual se había establecido al 31 de diciembre de 2002; que en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002 se autoriza a FINA para contratar créditos para el refinanciamiento de sus pasivos; que en el periodo de 2002 a 2003 FINA requerirá 10,613,000.0 miles de pesos para el pago de refinanciamiento de bonos bancarios de desarrollo y pagarés con rendimiento liquidables al vencimiento; que la cartera vigente de FINA asciende a 1,671,000.0 miles de pesos y tiene un plazo promedio de 6.8 años para su recuperación, y que las acciones pendientes para la recuperación del saldo de la cartera litigiosa que asciende a 16,040,000,0 miles de pesos, de la cual 15,500,000.0 miles de pesos corresponde a los ingenios expropiados y 540,000.0 miles de pesos a los no expropiados.
- Acuerdo núm. CID-04-IV-2 del 2 de abril de 2004, con el que se autorizó la prórroga del proceso de liquidación de FINA al mes de junio de 2006, ya que la financiera había contratado créditos para hacer frente a sus obligaciones con vencimiento en el ejercicio fiscal de 2006, aunado a que la cartera vencida con los ingenios azucareros seguía sin cobrarse.

El 30 de mayo de 2006 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se establecieron los mecanismos para concluir el proceso de desincorporación, mediante disolución y liquidación, de Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, el cual, en sus artículos primero, quinto y sexto, estableció lo siguiente:

"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por cuenta y orden de Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, en liquidación, finiquitará a la brevedad las obligaciones de esta última que cuenten con el respaldo otorgado a dicha Institución en términos de la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. En ningún caso, el monto total del finiquito a que se refiere este artículo excederá del saldo de las obligaciones de pago respectivas vigentes al 31 de diciembre de 2005, equivalentes a 11,825,916 miles de pesos, moneda de curso legal, más lo equivalente a los intereses devengados a la fecha del finiquito."

"Las transferencias de derechos previstas en este Decreto no quedarán gravadas por impuestos federal alguno".

"El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, en su carácter de liquidador de Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo y de las Sociedades Nacionales de Crédito que integraban el Sistema Banrural, todas en liquidación, será el responsable de administrar la recuperación de la cartera cedida conforme a este Decreto, de conformidad con la Ley Federal del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y demás normativa aplicable".

Actualmente, las operaciones de FINA son llevadas por el Apoderado Legal de la entidad dependiente del área de actividades residuales del SAE.

Al 31 de diciembre de 2005 los libros de gobierno que lleva el SAE reportan la existencia de 60 juicios en contra de los 25 ingenios que a esa fecha tenían adeudos con FINA, los cuales se encuentran establecidos en el decreto de expropiación del 3 de septiembre de 2001. De éstos 27 (45.0%) no tuvieron actividad procesal durante el ejercicio fiscal de ese año; 31 (51.7%) presentaron actividad en su proceso jurídico y 2 (3.3%) se resolvieron mediante el pago de los créditos que se tenían con FINA. El avance en los juicios estuvo afectado por la suspensión decretada en los amparos contra la expropiación de los ingenios acreditados, para recuperar judicialmente los adeudos, mediante la ejecución de las sentencias emitidas en diversos juicios.

Al 31 de diciembre de 2005 el saldo de los adeudos de dichos ingenios con la financiera ascendió a 19,297,678.8 miles de pesos, que están a cargo de únicamente 25 ingenios, los cuales forman parte de los 27 expropiados el 3 de septiembre de 2001, con un aumento en dichos saldos por 1,754,150.3 miles de pesos formado por un aumento en los saldos de los ingenios por 3,760,950.3 miles de pesos por concepto de fluctuación de la moneda en los créditos firmados en UDIS y en dólares, así como por la acumulación de los intereses vencidos estipulados en los contratos crediticios; además, durante el mismo periodo FINA recuperó la cantidad de 2,006,800.0 miles de pesos de estos ingenios.

Los dos juicios que fueron resueltos mediante el pago de los créditos fueron los siguientes:

INGENIOS QUE PAGARON SUS CRÉDITOS EN 2005	
(Miles de pesos)	
INGENIO	IMPORTE
Cía. Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	11,816.1
Ingenio San Francisco el Naranjal, S.A. de C.V.	2,883.3
Total	14,699.4

FUENTE: FINA, pólizas de contabilidad y fichas de depósito.

El comportamiento de los saldos a cargo de los ingenios azucareros en el periodo 2001-2005 fue el siguiente:

SALDOS DE ADEUDOS CON FINA DE LOS INGENIOS EXPROPIADOS			
(Miles de pesos)			
GRUPO	INGENIOS	2001	2005
GAM		361,228.5	351,228.5
1	Cía. Industrial Azucarera San Pedro S.A. de C.V.	7,900.0	0.0
2	Ingenio el Dorado S.A. de C.V.	323,919.1	323,919.1
3	Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	1,408.5	1,408.5
4	Ingenio José María Martínez S.A. de C.V.	22,277.4	22,277.4
5	Ingenio San Francisco el Naranjal S.A. de C.V.	2,100.0	0.0
6	Ingenio Presidente Benito Juárez S.A. de C.V.	3,623.5	3,623.5
MACHADO		1,701,500.0	2,022,368.8
1	Ingenio José María Morelos S.A. de C.V.	376,300.0	446,383.5
2	Fomento Azucarero del Golfo S.A. de C.V.	362,000.0	429,239.5
3	Central Progreso S.A. de C.V.	475,400.0	565,995.4
4	Ingenio la Margarita S.A. de C.V.	487,800.0	580,750.4
SANTOS		2,886,700.0	3,528,743.9
1	Ingenio Alianza Popular S.A. de C.V.	831,600.0	1,030,788.2
2	Cía. Azucarera del Ingenio Bellavista S.A.	449,100.0	578,159.1
3	Ingenio Pedernales S.A. de C.V.	407,500.0	493,006.8
4	Cía. Industrial Azucarera S.A. de C.V.	311,300.0	370,613.2
5	Ingenio Plan de Ayala S.A. de C.V.	604,700.0	719,881.5
6	Ingenio San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	282,500.0	336,295.1

Continúa...

		Continuación...	
GRUPO	INGENIOS	2001	2005
ESCORPION		10,080,000.0	12,791,278.9
1	Ingenio de Atencingo, S.A. de C.V.	918,100.0	1,398,243.7
2	Ingenio Emiliano Zapata S.A. de C.V.	1,306,800.0	1,658,826.7
3	Ingenio Plan de San Luis S.A. de C.V.	1,205,300.0	1,469,721.6
4	Impulsora de la Cuenca del Papaloapan S.A. de C.V.	1,912,400.0	2,624,266.3
5	Ingenio Casasano la Abeja S.A. de C.V.	248,000.0	295,313.1
6	Ingenio el Modelo S.A.	1,257,300.0	1,496,888.6
7	Ingenio el Potrero S.A.	1,912,300.0	2,276,737.6
8	Ingenio la Providencia S.A. de C.V.	752,900.0	896,372.6
9	Ingenio San Miguelito S.A.	566,900.0	674,908.7
INDIVIDUALES		507,300.0	604,058.7
1	Cía. Azucarera la Concepción S.A. de C.V.	163,000.0	194,091.1
2	Ingenio la Joya S.A. de C.V.	344,300.0	409,967.6
TOTAL		15,536,728.5	19,297,678.8

FUENTE: Auxiliares de cartera de FINA.

SALDOS DE ADEUDOS CON FINA DE LOS INGENIOS NO EXPROPIADOS
(Miles de pesos)

GRUPO	INGENIOS	2001	2005
INDIVIDUALES		1,996,800.0	0.0
1	Ingenio San Sebastián S.A. de C.V.	123,800.0	0.0
2	Ingenio El Carmen S.A. de C.V.	105,100.0	0.0
3	Ingenio El Higo S.A.	2,200.0	0.0
4	Ingenio San José de Abajo S.A. de C.V.	159,400.0	0.0
5	Ingenio San Nicolás S.A. de C.V.	131,000.0	0.0
6	Ingenio de Puga S.A.	285,100.0	0.0
7	Ingenio de Huixtla S.A.	327,400.0	0.0
8	Compañía Azucarera de los Mochis, S.A.	541,700.0	0.0
9	Proazúcar S.A de C.V.	321,100.0	0.0
TOTAL		1,996,800.0	0.0

FUENTE: Auxiliares de cartera de FINA.

Al 31 de diciembre de 2005 el saldo de los adeudos con la financiera se incrementó a 19,297,678.8 miles de pesos, lo que representó un aumento en dichos saldos por 1,754,150.3 miles de pesos, el cual se debe a un aumento por 3,760,950.3 miles de pesos debido a la fluctuación de la moneda en los créditos firmados en UDIS y en dólares, y a la acumulación de los intereses vencidos estipulados en los contratos crediticios, además de una disminución por 2,006,800.0 miles de pesos por la recuperación de créditos a cargo de los ingenios.

De los 60 ingenios en operación, los saldos en los años 2001 y 2005 fueron a cargo de 36 ingenios azucareros, en los que se incluyen los 27 expropiados, los cuales se muestran a continuación:

SALDOS DE 36 INGENIOS, 2001 Y 2005
(Miles de pesos)

GRUPO	INGENIOS	2001	2005
GAM		361,228.5	351,228.5
1	Cía. Industrial Azucarera San Pedro S.A. de C.V.	7,900.0	0.0
2	Ingenio el Dorado S.A. de C.V.	323,919.1	323,919.1
3	Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	1,408.5	1,408.5
4	Ingenio José María Martínez S.A. de C.V.	22,277.4	22,277.4
5	Ingenio San Francisco el Naranjal S.A. de C.V.	2,100.0	0.0
6	Ingenio Presidente Benito Juárez S.A. de C.V.	3,623.5	3,623.5
MACHADO		1,701,500.0	2,022,368.8
1	Ingenio José María Morelos S.A. de C.V.	376,300.0	446,383.5
2	Fomento Azucarero del Golfo S.A. de C.V.	362,000.0	429,239.5
3	Central Progreso S.A. de C.V.	475,400.0	565,995.4
4	Ingenio la Margarita S.A. de C.V.	487,800.0	580,750.4
SANTOS		2,886,700.0	3,528,743.9
1	Ingenio Alianza Popular S.A. de C.V.	831,600.0	1,030,788.2
2	Cía. Azucarera del Ingenio Bellavista S.A.	449,100.0	578,159.1
3	Ingenio Pedernales S.A. de C.V.	407,500.0	493,006.8
4	Cía. Industrial Azucarera S.A. de C.V.	311,300.0	370,613.2
5	Ingenio Plan de Ayala S.A. de C.V.	604,700.0	719,881.5
6	Ingenio San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	282,500.0	336,295.1
ESCORPION		10,080,000.0	12,791,278.9
1	Ingenio de Atencingo, S.A. de C.V.	918,100.0	1,398,243.7
2	Ingenio Emiliano Zapata S.A. de C.V.	1,306,800.0	1,658,826.7
3	Ingenio Plan de San Luis S.A. de C.V.	1,205,300.0	1,469,721.6
4	Impulsora de la Cuenca del Papaloapan S.A. de C.V.	1,912,400.0	2,624,266.3
5	Ingenio Casasano la Abeja S.A. de C.V.	248,000.0	295,313.1
6	Ingenio el Modelo S.A.	1,257,300.0	1,496,888.6
7	Ingenio el Potrero S.A.	1,912,300.0	2,276,737.6
8	Ingenio la Providencia S.A. de C.V.	752,900.0	896,372.6
9	Ingenio San Miguelito S.A.	566,900.0	674,908.7

Continúa....

		Continuación....	
GRUPO	INGENIOS	2001	2005
INDIVIDUALES		2,504,100.0	604,058.7
1	Cía. Azucarera la Concepción S.A. de C.V.	163,000.0	194,091.1
2	Ingenio la Joya S.A. de C.V.	344,300.0	409,967.6
3	Ingenio San Sebastián S.A. de C.V.	123,800.0	0.0
4	Ingenio El Carmen S.A. de C.V.	105,100.0	0.0
5	Ingenio El Higo S.A.	2,200.0	0.0
6	Ingenio San José de Abajo S.A. de C.V.	159,400.0	0.0
7	Ingenio San Nicolás S.A. de C.V.	131,000.0	0.0
8	Ingenio de Puga S.A.	285,100.0	0.0
9	Ingenio de Huixtla S.A.	327,400.0	0.0
10	Compañía Azucarera de los Mochis, S.A.	541,700.0	0.0
11	Proazucar S.A de C.V.	321,100.0	0.0
TOTAL		17,533,528.5	19,297,678.8

FUENTE: Auxiliares de cartera de FINA.

Los movimientos existentes en los saldos de los ingenios durante el periodo 2001-2005 se componen de la manera siguiente:

SALDOS DE LOS INGENIOS, 2001 Y 2005 (Miles de pesos)	
CONCEPTO	MONTO
Saldo al 31 de diciembre de 2001	17,533,528.5
Saldo al 31 de diciembre de 2005	19,297,678.8
Diferencia	1,764,150.3
Aumentos por fluctuación de moneda	3,760,950.3
Disminuciones por recuperaciones	2,006,800.0
Diferencia	1,754,150.3

FUENTE: Auxiliares de cartera de FINA.

La problemática del mercado y la rentabilidad de la industria azucarera generaron la descapitalización de FINA. De los 36 ingenios azucareros que a 2001 mantenían adeudos con la financiera por un importe de 17,533,528.5 miles de pesos, 27 habían perdido la salud financiera y representaban el 88.6% de la cartera crediticia de la financiera. Dichos ingenios, además de haber descapitalizado a la financiera, ponían en riesgo el patrimonio de los trabajadores del campo, ya que en vísperas del inicio

de la zafra 2001-2002 existían altas probabilidades de que estos 27 ingenios no contaran con los recursos necesarios para la reparación de las fábricas que garantizaran el eficaz y oportuno procesamiento de más de 20 millones de toneladas de caña; que los cañicultores proveedores de los ingenios referidos habían manifestado por diversos medios aplicar los procesos de zafra con estas empresas; que la inviabilidad de dichas empresas generara incapacidad de operar con eficiencia y cumplir sus compromisos, lo que además ponía en peligro el empleo de los trabajadores de los ingenios, de los prestadores de los servicios conexos y la actividad económica de amplias regiones de los estados en los que se ubican; el Gobierno Federal, con la expropiación asumía el control de las 27 empresas, con objeto de contribuir a un funcionamiento eficaz del mercado y a garantizar la conservación de estas empresas, los empleos que generan y, en general, el cumplimiento de sus demás obligaciones en aras del beneficio de la colectividad.

Conclusiones:

1. FINA se constituyó en 1943. Su objeto era operar como entidad financiera y fiduciaria para conceder préstamos o créditos con garantía hipotecaria sobre fábricas, instalaciones mercantiles o industriales y obras de servicio público.
2. De 1943 a 1995, financió a la industria azucarera. A raíz de la crisis financiera 1994-1995 el Gobierno Federal y FINA pusieron en marcha el Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero, ya que la cartera vencida requería de un esquema de reestructuración y consolidación de los pasivos de las empresas del sector.
3. El Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero incluyó apoyos financieros por descuentos por prepagos, la reestructuración de créditos según la capacidad de pago de los ingenios, y la asunción por parte de FINA del diferencial de las tasas activas y pasivas, lo cual provocó que se deteriorara la salud financiera de la institución, por lo que en diciembre de 1997 se firmó un convenio de saneamiento financiero entre el Gobierno Federal y FINA, a fin de restituir el quebranto por los descuentos de prepagos y quitas y la reserva que tenía constituida, lo que arrojó un diferencial de 302,000.0 miles de pesos para que le ayudaran a mantener su índice de capital autorizado y a continuar con la aplicación de las medidas del citado programa.
4. Con el objeto de lograr el saneamiento financiero de FINA, durante el periodo 1996/1999 el Gobierno Federal canalizó recursos para su capitalización del orden de 1,753,000.0 miles de pesos.

5. El Convenio de Saneamiento Financiero que celebraron el Gobierno Federal y FINA obligaba a esta última a lograr la recuperación de por lo menos el 95% de su cartera exigible y a reducir el otorgamiento de créditos a los ingenios azucareros; sin embargo, estas medidas inhibieron los ingresos de la institución ya que con la reestructuración de la cartera bajó la liquidez de FINA por los plazos otorgados, por los descuentos de cartera por prepagos que originaron pérdidas de capital; y el incremento de su cartera vencida la obligó a aumentar sus reservas contra riesgos crediticios, lo que la ubicó en una situación de causal para su disolución y liquidación.
6. Por el escaso éxito del Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero, la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento (CIGF) determinó iniciar el proceso de disolución y liquidación de FINA, en razón de que al 31 de mayo de 2000 tanto su capital contable, de 583,700.0 miles de pesos, como el índice de capitalización, de 6.09%, y se esperaba que al 31 de diciembre de ese año la institución tuviera un capital contable negativo de 2,638,000.0 miles de pesos y un índice de capitalización también negativo de 16.27%. Al 31 de diciembre de 2000 los estados financieros dictaminados reflejaron que FINA tenía un capital contable negativo de 8,447,488.0 miles de pesos y en razón de que la institución entró en disolución y liquidación el 29 de noviembre de 2000, ya no reflejó índice de capitalización al 31 de diciembre de ese año.

Los índices de capitalización que reflejó FINA en el último año de su operación mostraron el deterioro que venía sufriendo al pasar el ICAP de 7.91% en diciembre de 1999, a 7.50% en marzo de 2000, a 5.33% en junio de 2000, y a 1.99% en septiembre, último trimestre que reportó la financiera al haber entrado en liquidación.

7. El 28 de noviembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial por el que se autorizó la desincorporación, mediante disolución y liquidación de FINA; el Decreto establecía un plazo de 12 meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor, es decir, el 29 de noviembre de 2001. El plazo de liquidación fue modificado el 12 de diciembre de 2001 para que se concluyera el 31 de diciembre de 2002; el 26 de junio de 2002 se modificó nuevamente el plazo para que se terminara con el proceso el 31 de diciembre de 2004; y el 2 de abril de 2004 se prorrogó una vez más, la nueva fecha sería el mes de junio de 2006. El 30 de junio de ese año fue concluida la liquidación de acuerdo con el Decreto publicado el 30 de mayo de 2006.
8. Al 31 de diciembre de 2005, el SAE, como liquidador de FINA, reportó la existencia de 60 juicios contra 25 ingenios de los 27 expropiados el 3 de septiembre de 2001. El saldo de los adeudos de los ingenios expropiados ascendía a 19,297,678.8 miles de pesos, lo que hacía que el costo por la quiebra de FINA ascendiera a 11,825,916.0 miles de pesos.

9. FINA operó de 1943 a 2006; siempre tuvo la necesidad de apoyos fiscales para financiar a la agroindustria; sólo de esta manera pudo operar. No tuvo sanas prácticas crediticias de fomento; y después de 63 años de banca de fomento la agroindustria no fue impulsada y sí perdió su capital no obstante los apoyos fiscales recibidos, y fue desincorporada por ineficaz. En realidad fue un mecanismo de subsidio a la agroindustria azucarera que no se modernizó ni tuvo la capacidad de adaptarse a las circunstancias del mercado.

4. Expropiación de 27 ingenios azucareros.

4. Expropiación de 27 ingenios azucareros.

4.1 Decreto de expropiación.

El 3 de septiembre de 2001, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expropiaron por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de 27 unidades industriales azucareras; el Decreto se publicó nuevamente el 10 del mismo mes y año a fin de que surtiera efectos de notificación personal a los afectados.

Los motivos para la realización del acto expropiatorio, según lo expresa el propio instrumento, fueron los siguientes:

- Que la agroindustria azucarera es una actividad de alto impacto social por su producción y por el empleo que crea en el campo mexicano; que el azúcar como producto generado por ella, es un artículo de consumo necesario y constituye un elemento básico para la alimentación de la población de bajos ingresos por su alto contenido energético; y que las actividades que comprende, como es el caso de la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, son de interés público.
- Que el Gobierno Federal busca que la buena y honesta administración sea el común denominador de la agroindustria azucarera de la nación, eliminando las prácticas indebidas de un grupo de personas dedicadas a esta agroindustria, que han afectado profundamente al sector.
- Que los propietarios de las 27 unidades industriales llevaron a sus empresas a perder la salud financiera, contrayendo grandes deudas ante diversas sociedades de crédito y organismos del Gobierno Federal, poniendo con ello en riesgo además del patrimonio de los trabajadores del campo, el de todos los mexicanos.
- Que en vísperas del inicio de la zafra 2001-2002, existen altas probabilidades de que en cierto número de ingenios con un fuerte porcentaje de participación en la producción del país, no se cuente con los recursos necesarios para la reparación de las fábricas que garanticen el eficaz y oportuno procesamiento de más de 20 millones de toneladas de caña, que se encuentran en el campo mexicano, en etapas de crecimiento y maduración para ser cosechadas como culminación del esfuerzo de cerca del cincuenta por ciento de los productores.

- Que los cañicultores proveedores de las empresas azucareras han manifestado, por distintos medios, su decisión de no llevar a cabo los procesos de zafra con estas empresas, mientras se encuentren dirigidas por los actuales propietarios.
- Que la debida transformación de la caña propiedad de decenas de miles de cañicultores del país, contratada con las 27 unidades industriales, cuya inviabilidad financiera genera incapacidad de operar con eficiencia y de cumplir sus compromisos, pone en peligro el empleo de los trabajadores de los ingenios, de los prestadores de servicios conexos y la actividad económica de amplias regiones en los estados donde se ubican.
- Que el Gobierno Federal con la expropiación materia de este ordenamiento, asume el control de las unidades, y con ello adquiere diversos activos que podrá destinar al fomento y conservación de la actividad productiva azucarera, con objeto de contribuir a un funcionamiento eficaz del mercado y a garantizar la conservación de estas empresas, los empleos que generan y, en general, el cumplimiento de sus demás obligaciones para el beneficio de la colectividad.
- Que la SAGARPA integró el expediente administrativo en el que constan los datos técnicos que acreditan la idoneidad de los bienes materia de la expropiación, para satisfacer las causas de utilidad pública que motivaron el Decreto.
- Que resulta indispensable actuar de manera enérgica e inmediata para tomar medidas que corrijan los efectos inconvenientes de tales operaciones y procuren que la inversión no continúe destinada al beneficio individual, sino que se convierta en una fuente económica de provecho social.

En el artículo primero del Decreto se estableció que la expropiación incluía, entre otros, a las unidades industriales denominadas ingenios azucareros, con toda su maquinaria y equipo, terrenos, construcciones y estructuras, derechos, patentes, marcas, nombres comerciales, tanques de almacenamiento, bodegas, talleres, laboratorios y sus aparatos, plantas eléctricas, servicios de dotación de agua e infraestructura correlativa, equipos de transporte, los inmuebles asignados para uso habitacional de los administradores, así como los almacenes de azúcar, el azúcar que contienen, y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de las sociedades siguientes:

INGENIOS EXPROPIADOS

Núm.	Nombre
1	Ingenio de Atencingo, S.A. de C.V.
2	Ingenio de Casasano La Abeja, S.A. de C.V.
3	Ingenio El Modelo, S.A.
4	Ingenio El Potrero, S.A.
5	Ingenio Emiliano Zapata, S.A. de C.V.
6	Ingenio La Providencia, S.A. de C.V.
7	Ingenio Plan de San Luis, S.A. de C.V.
8	Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
9	Ingenio San Miguelito, S.A.
10	Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.
11	Ingenio José María Martínez, S.A. de C.V.
12	Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
13	Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.
14	Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.
15	Ingenio El dorado, S.A. de C.V.
16	Central Progreso, S.A. de C.V.
17	Ingenio José María Morelos, S.A. de C.V.
18	Ingenio La Margarita, S.A. de C.V.
19	Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.
20	Ingenios Alianza Popular, S.A. de C.V.
21	Ingenio Plan de Ayala, S.A. de C.V.
22	Compañía Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.
23	Ingenio Pedernales, S.A. de C.V.
24	Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V.
25	Ingenio La Joya, S.A. de C.V.
26	Compañía Industrial Azucarera, S.A. de C.V.
27	Ingenio San Gabriel Ver., S.A. de C.V.

FUENTE: Decreto expropiatorio, publicado el 3 de septiembre de 2001.

En el artículo tercero del referido Decreto, se estableció que el Gobierno Federal, a través de la entonces Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), ahora Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), fijaría el monto de las indemnizaciones que debieran cubrirse en términos de ley, a quienes acreditaran su legítimo derecho, y que éstas serían pagadas, previa entrega de las acciones, cupones y/o títulos representativos del capital o partes sociales, de conformidad con el artículo 27 constitucional, la Ley de Expropiación y demás ordenamientos relativos.

En el artículo cuarto del Decreto se estableció que las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la entonces Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con la participación que correspondiera a las de Economía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, vigilarían el exacto cumplimiento de dicho Decreto.

De acuerdo con el artículo segundo transitorio del referido Decreto, los derechos de los trabajadores de las empresas que se expropiaron, serían respetados en todos sus términos conforme a la legislación laboral.

El artículo tercero transitorio estableció que las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación realizarían las acciones necesarias para constituir la o las entidades paraestatales que determinarían para administrar los bienes que se expropiaron, dentro de los 90 días siguientes a la publicación del decreto.

4.2 Juicios de amparo promovidos por los afectados por el Decreto expropiatorio.

Los propietarios de las unidades industriales azucareras que fueron expropiadas a favor de la Nación mediante el Decreto publicado en el DOF el 3 de septiembre de 2001 promovieron diversos juicios de amparo por considerar que se habían violado sus garantías constitucionales.

Los representantes legales de 25 de los 27 ingenios expropiados pertenecientes a los Grupos Azucarero México (GAM), Machado, Santos y Consorcio Azucarero Escorpión (CAZE) promovieron juicios de amparo ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y en San Luis Potosí, por las unidades industriales que les fueron expropiadas. Por lo que respecta a las restantes 2 unidades industriales: La Joya y Santa Rosalía, no se promovió acción legal alguna en virtud de se encontraban en proceso de quiebra, cuyo síndico era el FIDELIQ. A continuación se señalan los juicios promovidos:

JUICIOS DE AMPARO CONTRA EL DECRETO EXPROPIATORIO

Grupo al que pertenecen los ingenios	Ingenios Quejosos	Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el DF y San Luis Potosí	Núm. de expediente
Grupo Azucarero México	1. El Dorado 2. José Ma. Martínez 3. Lázaro Cárdenas 4. Presidente Benito Juárez 5. San Francisco El Naranjal 6. San Pedro	Décimo	863/2001
Grupo Machado	7. Central Progreso 8. La Margarita	Décimo Tercero	844/2001
	9. José Ma. Morelos	Noveno	847/2001
	10. Fomento Azucarero del Golfo	Séptimo	850/2001
Grupo Santos	11. Alianza Popular 12. Bella Vista 13. Compañía Industrial Azucarera (Cuatotolapan) 14. Pedernales 15. Plan de Ayala 16. San Gabriel	Quinto	12/2001-IV
Consortio Azucarero Escorpión	17. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan (San Cristóbal) 18. El Potrero 19. Atencingo 20. Emiliano Zapata 21. El Modelo 22. Plan de San Luis 23. La Providencia 24. San Miguelito 25. Casasano La Abeja	Quinto	845/2001

FUENTE: FEESA, Juicios de Amparo.

Grupo Azucarero México (GAM)

Se le otorgó la protección de la Justicia de la Unión respecto de cuatro ingenios de su propiedad: José Ma. Martínez, S.A. de C.V.; El Dorado, S.A. de C.V.; Lázaro Cárdenas S.A. de C.V. y Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V., los cuales fueron devueltos por el Gobierno Federal por conducto de la SAGARPA los días 2, 3, 9 y 12 de marzo de 2004, respectivamente, y causó estado la expropiación respecto de los dos restantes, San Pedro y San Francisco El Naranjal, en razón de que los quejosos se desistieron del juicio de amparo respecto de estos dos últimos ingenios, por lo que el Juez de la causa resolvió sobreseer el amparo en relación a dichos ingenios.

En la resolución final dictada en el amparo en revisión núm. 551/2003 del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del 9 de febrero de 2004, en relación con el juicio núm. 863/2001, se consideró la premisa que debería recapitularse, tratándose de la figura de la expropiación, los requisitos de fundamentación y motivación desde el punto de vista formal y material, lo que significa que la autoridad, en el decreto de expropiación estaba obligada a exponer las causas de utilidad pública por las que emitió dicho acto administrativo y citar las disposiciones aplicables para tal efecto, mientras que el procedimiento formado por la secretaría de estado, relativo al expediente administrativo, debe contener los medios de convicción necesarios que justifiquen fehacientemente las consideraciones expresadas en el decreto.

La autoridad judicial arribó a la convicción de que la autoridad administrativa expresó en el Decreto expropiatorio las consideraciones relativas a las hipótesis previstas en el artículo 1, fracciones V y IX, de la Ley de Expropiación; sin embargo, no se encontraron probadas las causas de utilidad pública invocadas con el procedimiento administrativo formado.

De igual manera en la resolución se precisó que del análisis de las pruebas que integran el expediente administrativo, que es común para los ingenios expropiados, son demostrativas de que tampoco la autoridad acreditó fehacientemente la causa de utilidad pública prevista en el artículo 1, fracción IX, de la Ley de Expropiación, por que los documentos que obran agregados al expediente no robustecen las afirmaciones plasmadas en el decreto expropiatorio, en la medida de que no existe un estudio formal de que los ingenios quejosos contrajeron grandes deudas, las cuales fueron consideradas como prácticas indebidas, y menos que éstas precisamente hayan afectado al sector azucarero. Asimismo, no se comprueba con algún elemento técnico que la expropiación conservará la actividad productiva azucarera, así como los empleos actuales, es decir, que en el expediente no quedó acreditado el beneficio a la colectividad como uno de los requisitos fundamentales de toda expropiación. Con el propósito de sustentar esta conclusión, debe ponderarse que el artículo 3 de la ley sustantiva, establece claramente que la secretaría de estado relativa, es el ente encargado de tramitar el expediente de expropiación, en donde se recabará, de acuerdo la jurisprudencia temática de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los elementos técnicos tendientes a acreditar la causa o causas de utilidad pública, así como el beneficio colectivo lo que significa que a ella corresponde la labor de realizar, o en su caso, recabar las pruebas necesarias para tal fin; asimismo, la juzgadora consideró que era patente que los documentos denominados estudios de la industria azucarera mexicana del 31 de junio de 1998 carecen de toda eficacia probatoria para demostrar que los ingenios quejosos contrajeron enormes deudas con el sistema bancario.

En conclusión se consideró que el decreto combatido contravino la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 Constitucional, al contener vicios en el expediente administrativo y en el propio acto jurídico, por lo que procedió a confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la justicia Federal a lo ingenios Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.; Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.; José Ma. Martínez, S.A. de C.V., y El Dorado.

Grupo Machado

Le fue concedido el amparo de la Justicia de la Unión por lo que se refiere a los cuatro ingenios azucareros de su propiedad. Se efectuará la devolución de: La Margarita, S.A. de C.V.; Central Progreso, S.A. de C.V.; Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V., y José Ma. Morelos.

En la resolución final dictada en el amparo en revisión núm. 1134/2004 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el juicio núm. 844/2001, consideró que tratándose de la expropiación los requisitos de fundamentación y motivación se verifican desde el punto de vista formal y material, lo que significa que la autoridad, en el decreto respectivo, está obligada a exponer las causas de utilidad pública por las que emite el acto administrativo, y citar las disposiciones aplicables para tal efecto, mientras que el procedimiento formado por la secretaría de estado debe contener los medios de convicción necesarios que justifiquen fehacientemente las consideraciones expresadas en el decreto; por ende las autoridades no están obligadas a definir en el propio decreto cada palabra que emplean o las expresiones técnicas utilizadas en las consideraciones de la declaratoria respectiva, porque su comprobación queda reservada para el procedimiento administrativo, por lo que la Corte concluyó que la autoridad no justificó la causa de utilidad prevista en la fracción V del artículo 1 de la Ley de Expropiación, y de igual manera estimó infundados los agravios relativos a que en el expediente administrativo se acreditó que se justificaba la causa de utilidad pública a la que alude la fracción IX del artículo de la ley de mérito, toda vez que no existe una prueba fehaciente que demuestre que los ingenios expropiados contrajeron grandes deudas, como lo señaló la autoridad, y menos aun que dichas deudas hayan afectado al sector azucarero. Tampoco se comprobó que la expropiación tendiera a conservar la actividad productiva azucarera, ni los empleos actuales; es decir, no se apreció beneficio a la colectividad alguna, por lo que confirmó la sentencia emitida por el juez de distrito, y se otorgó el amparo de la Justicia de la Unión sobre los ingenios Central Progreso, S.A. de C.V., y La Margarita, S.A. de C.V.

Por lo que se refiere a los amparos en revisión núms. 1131/2004 y 1133/2004 relacionados con los juicios de amparo núms. 847/2001 y 850/2001, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró interrumpir el criterio jurisprudencial de que la garantía de previa audiencia no rige en materia de expropiación con fundamento en el artículo 194 de la Ley de Amparo, toda vez que de una nueva reflexión de dicho problema jurídico se derivó el surgimiento de distintas razones que ameritan un

cambio de ruta en la interpretación de los alcances de la garantía de audiencia, en relación con el derecho a la propiedad privada y la potestad expropiatoria; por consiguiente, el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución debe interpretarse en el sentido de prever una garantía de audiencia a favor de los afectados por el despliegue de la potestad administrativa expropiatoria, máxime que no se advierte razón alguna por la cual esta garantía no sea aplicable en el caso de los actos expropiatorios. La afectación estatal que implica la expropiación sobre el derecho fundamental a la propiedad privada de uno o varios gobernados individualmente identificados implica que, a partir de una relación lógica de correspondencia, las garantías defensivas deben presentar una intensidad equiparable en razón de que las actuaciones arbitrarias e injustificadas sobre dicho bien constitucionalmente tutelado se encuentren proscritas del ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, en el análisis que realizó la Corte de los conceptos de violación que adujo la quejosa en infracción de la garantía de audiencia, la condujo a declarar fundados dichos conceptos de violación y a conceder la protección constitucional solicitada por haberse violado el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución, pues este precepto exige que a todo acto de privación le preceda un procedimiento en el que se otorgue al afectado la oportunidad defensiva y probatoria, que le permita demostrar que en el caso concreto no se dan las condiciones previstas en la ley para privarlos de sus propiedades, posesiones o derechos.

En efecto, las autoridades responsables de la emisión de dicho decreto han omitido por completo permitir que la empresa quejosa demuestre que su situación no coincide con los supuestos jurídicos previstos en el decreto de expropiación, mediante la instauración de un procedimiento en el que se le emplace y se le den a conocer con precisión todos los documentos y circunstancias de hecho que han llevado a la determinación de la autoridad de expropiar la unidad económica que le pertenece, otorgándole la posibilidad de que demuestre que tal decisión no es la adecuada, y brindándole la oportunidad de alegar lo que a su interés convenga, previamente al pronunciamiento de la resolución definitiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la aplicación de estos criterios, otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión a los ingenios José Ma. Morelos, S.A. de C.V.; y Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V., por la expedición, publicación y ejecución del decreto expropiatorio.

Grupo Santos

En cuanto a los seis ingenios de este grupo, que corresponden a: Alianza Popular, S.A. de C.V.; Bella Vista, S.A. de C.V.; Pedernales, S.A. de C.V.; Compañía Industrial Azucarera S.A. de C.V.; o Cuatotolapan, Plan de Ayala S.A. de C.V., y San Gabriel, S.A. de C.V., les fue otorgada la protección de la Justicia de la Unión, por lo que a noviembre de 2006 se encontraban en proceso de devolución.

El Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito resolvió en el expediente en revisión núm. 269/2005 relativo al juicio de amparo núm. 12/2001-IV, al considerar que con independencia de que si el azúcar forme parte de la canasta básica la autoridad no justificó la causa de utilidad pública prevista en la fracción V, del artículo 1, de la Ley de Expropiación.

De igual manera estimó infundados los agravios relativos a que en el expediente administrativo se acreditó que se justificaba la causa de utilidad a que alude la fracción IX, del artículo 1, de la ley de mérito, toda vez que no existe una prueba fehaciente que demuestre que los ingenios expropiados contrajeron grandes deudas, como lo señaló la autoridad al considerarlas como prácticas indebidas, y menos aún, que dichas deudas hayan afectado al sector azucarero.

Tampoco se comprobó que la expropiación tendiera a conservar la actividad productiva azucarera, ni los empleos; es decir, no se apreció del expediente administrativo beneficio a la colectividad alguna. El motivo que se tuvo en cuenta para que procediera la expropiación de determinados ingenios con el fin de beneficiar a determinados trabajadores fue el hecho de que tales ingenios perdieron su salud financiera; sin embargo, esta circunstancia no se acreditó, ya que la juez de distrito negó valor probatorio a las pruebas que integran el expediente administrativo, con las que se pretendió justificar la expropiación. También consideró que los artículos 14 y 16 Constitucionales tutelan como un derecho público de todo gobernado la inviolabilidad de la propiedad privada; y si bien el artículo 27 prevé como excepción la expropiación por causas de utilidad pública, esta facultad debe respetar las garantías de seguridad jurídica del gobernado, entre las cuales destaca la tramitación de un expediente administrativo de expropiación. La individualización de los bienes objeto de expropiación debe efectuarse mediante la integración del expediente administrativo que exige el artículo 3 de la Ley de Expropiación, en donde consten los estudios para explicar por qué es necesario privar de sus bienes sólo a determinadas personas morales y no a otras que forman parte de un sector de la sociedad.

En conclusión, el Tribunal Colegiado razonó que debía considerarse la sentencia de amparo que concedió la protección constitucional solicitada ya que el decreto expropiatorio reclamado contraviene la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución, debido a los vicios contenidos en el expediente administrativo.

Consortio Azucarero Escorpión (CAZE)

A los nueve ingenios del Consortio Azucarero Escorpión correspondientes a: Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V., o San Cristóbal, El Potrero, S.A.; Atencingo, S.A. de C.V.; Emiliano Zapata, S.A. de C.V.; El Modelo, S.A.; Plan de San Luis, S.A. de C.V.; La Providencia, S.A. de C.V.; San Miguelito, S.A.; y Casasano La Abeja, S.A. de C.V., les fue negado el amparo de la Justicia de la Unión, al haber sido sobreseído el juicio, ya que los quejosos promovieron el juicio de amparo, en su

calidad de propietarios, por lo que no acreditaron ser parte perjudicada del acto de expropiación, en razón de que los ingenios habían sido transmitidos a una institución fiduciaria, por haber celebrado un contrato de fideicomiso, cuyos fideicomitentes son los ingenios azucareros, por lo que el fideicomisario era quien debió haber promovido el amparo.

De los 25 ingenios azucareros que solicitaron la protección de la justicia se les otorgó el amparo a 14 de ellos, en razón de que acreditaron la violación de sus garantías individuales previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, ya que la autoridad administrativa no acreditó la debida integración del expediente a que se refiere el artículo 3 de la Ley de Expropiación, al no contar con los elementos suficientes que justificaran las causas de utilidad pública contenidas en el Decreto expropiatorio del 3 de septiembre de 2001, además de considerar que se debe otorgar la garantía de audiencia al afectado previa al acto expropiatorio. A 11 ingenios no se les otorgó la protección de la justicia federal, en razón de que en 2 de ellos el afectado se desistió del juicio de amparo, y de los 9 restantes fue sobreseído el juicio de amparo, debido a que los quejosos no acreditaron ser parte a quien perjudicaba el acto reclamado.

4.3 Recursos fiscales erogados por el Gobierno Federal para la administración de los 27 ingenios expropiados en 2001 y 2002.

Derivado del Decreto de expropiación, por acuerdo de la SHCP se estableció en 2001 el Fondo Especial para el Pago de Diversos Compromisos de Operación del Sector Azucarero, de conformidad con el artículo 26, párrafos tres y cuatro, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El 19 de septiembre de 2001, la SAGARPA publicó en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos de Operación del Fondo Especial para el Pago de Diversos Compromisos de Operación del Sector Azucarero, para 27 ingenios incluidos en el Decreto de expropiación, donde se estableció que los recursos con cargo en este fondo se aplicarían invariablemente en cuatro conceptos básicos: preliquidaciones y liquidaciones a los cañeros; obligaciones derivadas de relaciones laborales; gastos de operación de los 27 ingenios, y pago para la liberación de reportos de azúcar.

Los citados lineamientos se emitieron con fundamento en el artículo segundo del Decreto expropiatorio, donde se estableció que la SAGARPA y la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) tomarían inmediata posesión de los bienes expropiados, y en consideración a que las unidades industriales expropiadas deberían continuar operando en forma independiente e ininterrumpida, constituyendo cada ingenio un negocio en marcha, en el que se

obtienen ingresos y egresos, con operación, administración, finanzas, tesorería y contabilidad independiente y responsabilidad del Administrador General Asignado por la SAGARPA, durante el periodo previsto para ser saneadas operativa, financiera y administrativamente con controles eficientes acordes a su propia naturaleza de unidades de producción, hasta alcanzar condiciones adecuadas como unidades industriales productivas con un valor agregado para ser reincorporadas al sector productivo.

En los referidos lineamientos, se señaló que el Fondo se establecía por acuerdo de la SHCP, por un monto inicial de 1,000,000.0 miles de pesos, el cual sería aplicable al pago de diversos compromisos de los 27 ingenios incluidos en el Decreto de expropiación, por lo que las afectaciones presupuestales que resultaran necesarias para el ejercicio del Fondo, se realizarían con cargo a la SAGARPA, y tendrían la aplicación presupuestal que determinara la SHCP, y podrían ser absorbidas por medio de las economías generadas en el presupuesto autorizado, o bien, cubiertas mediante ampliación líquida y se afectaría el capítulo de subsidios y transferencias de la SAGARPA.

Asimismo, se dispuso que para garantizar institucionalidad y transparencia en el manejo de los recursos, se establecería un cuerpo colegiado que se constituyó como Comisión Directiva de Regulación y Seguimiento (CDRYS), y se integró por el Secretario del Ramo, el Subsecretario de Fomento a los Agronegocios, el Oficial Mayor, el Coordinador General de Enlace y Operación, o sus representantes, el Servidor Público que designara el Secretario del Despacho, para que fungiera como Secretario Técnico y por los demás servidores públicos de las dependencias mencionadas en el Decreto Expropiatorio que se incorporaron, según la materia del asunto por tratar.

El objetivo de la CDRYS fue asegurar una administración y operación regulada, eficiente, transparente e ininterrumpida en cada uno de los ingenios materia del Decreto de expropiación, y coadyuvar a los administradores a hacer frente a las obligaciones contraídas y al buen funcionamiento de las unidades expropiadas, con la aplicación de recursos del Fondo, en el pago de compromisos en que incurriera la operación normal de los ingenios cuando los recursos financieros de su propia tesorería resultaran insuficientes.

Adicionalmente, en el ejercicio fiscal de 2001 la SHCP autorizó 1,368,289.0 miles de pesos que también serían destinados al pago de diversos compromisos de los 27 ingenios incluidos en el Decreto de expropiación. Como resultado de lo anterior, a través del Fondo Especial para el Pago de Diversos Compromisos de Operación del Sector Azucarero, de septiembre a diciembre de 2001 se ejercieron 2,368,289.0 miles de pesos, de los cuales 2,368,279.0 miles de pesos se canalizaron al pago de la operación y administración de los ingenios expropiados, y 10.0 miles de pesos a la aportación inicial para la constitución del FEESA.

En el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, se autorizó a la SAGARPA un presupuesto de 7,081,130.0 miles de pesos, que previó una asignación por 1,000,000.0 miles de pesos, para continuar con la administración y operación de los 27 ingenios expropiados.

El 25 de junio de 2002, la SHCP afectó el presupuesto de la SAGARPA con una reducción por 1,000,000.0 miles de pesos, y los adicionó al presupuesto del FEESA, en el capítulo 4000 "Ayudas Subsidios y Transferencias", concepto del gasto 300 "Transferencias para Apoyo de Programas", en las partidas presupuestarias 4301 "Transferencias para Servicios Personales", por 4,878.6 miles de pesos; 4302 "Transferencia para Adquisición de Materiales y Suministros", por 213.6 miles de pesos; 4303 "Transferencias para Contratación de Servicios", por 2,907.8 miles de pesos; y 4309 "Transferencias para Cubrir el Déficit de Operación y los Gastos de Administración Asociados al Otorgamiento de Subsidios", por 992,000.0 miles de pesos, con el propósito de que el FEESA ejerciera los recursos provisionados para apoyar la operación de los 27 ingenios expropiados.

Los recursos fiscales ejercidos por el FEESA en 2002 ascendieron a 995,657.0 miles de pesos, de los cuales aplicó 3,657.0 miles de pesos en su operación, y canalizó 992,000.0 miles de pesos a la operación de los 27 ingenios azucareros expropiados; los restantes 4,343.0 miles de pesos fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación mediante los avisos de reintegro correspondientes.

La integración de los recursos fiscales canalizados en los ejercicios fiscales de 2001 y 2002 a cada uno de los 27 ingenios azucareros, se muestra en el cuadro siguiente.

RECURSOS FISCALES ENVIADOS A LOS 27 INGENIOS AZUCAREROS EXPROPIADOS
 APORTACIÓN INICIAL PARA LA CONSTITUCIÓN DEL FEESA
 (Miles de pesos)

Ingenio	Año		Total
	2001	2002	
1. Alianza Popular, S.A. de C.V.	22,718.0	20,922.0	43,640.0
2. Atencingo, S.A. de C.V.	191,069.0	37,082.0	228,151.0
3. Cía. Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.	17,828.0	25,577.0	43,405.0
4. Central Progreso, S.A. de C.V.	33,235.0	25,543.0	58,778.0
5. ^{1/} El Dorado, S.A. de C.V.	49,105.0	22,110.0	71,215.0
6. El Modelo, S.A.	164,509.0	94,420.0	258,929.0
7. ^{1/} José María Martínez, S.A. de C.V. (Tala)	167,536.0	95,264.0	262,800.0
8. José María Morelos, S.A. de C.V.	50,295.0	27,841.0	78,136.0
9. La Margarita, S.A. de C.V.	60,720.0	32,443.0	93,163.0
10. La Providencia, S.A. de C.V.	76,755.0	28,638.0	105,393.0
11. ^{1/} Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	35,013.0	10,713.0	45,726.0
12. Pedernales, S.A. de C.V.	10,674.0	20,380.0	31,054.0
13. San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.	50,592.0	21,925.0	72,517.0
14. San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	26,372.0	18,654.0	45,026.0
15. San Miguelito, S.A.	70,419.0	27,241.0	97,660.0
16. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	101,912.0	29,962.0	131,874.0
17. Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V.	7,287.0	15,631.0	22,918.0
18. Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.	80,287.0	37,102.0	117,389.0
19. Casasano La Abeja, S.A. de C.V.	55,196.0	10,420.0	65,616.0
20. Cía. Industrial Azucarera, S.A. de C.V.	67,283.0	16,451.0	83,734.0
21. El Potrero, S.A.	217,212.0	104,967.0	322,179.0
22. Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	125,315.0	91,076.0	216,391.0
23. La Joya, S.A. de C.V.	49,819.0	12,234.0	62,053.0
24. ^{1/} Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.	89,423.0	31,568.0	120,991.0
25. Plan de Ayala, S.A. de C.V.	50,573.0	12,420.0	62,993.0
26. Plan de San Luis, S.A. de C.V.	118,614.0	45,199.0	163,813.0
27. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	378,518.0	76,217.0	454,735.0
Total ingenios	2,368,279.0	992,000.0	3,360,279.0
Aportación inicial constitución FEESA	10.0		10.0
Total	2,368,289.0	992,000.0	3,360,289.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados del FEESA al 31 de diciembre de 2001 y 2002

^{1/} Ingenios devueltos al Grupo Azucarero México en 2004, por resolución judicial.

De 3,360,279.0 miles de pesos de apoyos fiscales que el Gobierno Federal otorgó a los ingenios azucareros expropiados para sus gastos de operación, 500,732.0 miles de pesos se destinaron a la operación de los 4 ingenios devueltos por resolución judicial al Grupo GAM; 313,811.0 miles de pesos a la operación de 4 ingenios del Grupo Machado, y 343,507.0 miles de pesos a la operación de 6 ingenios del Grupo Santos. De acuerdo con los estados financieros de los ingenios, correspondientes

a los ejercicios fiscales de 2001 y 2002, los apoyos fiscales otorgados fueron registrados como pasivos a favor del Gobierno Federal.

Los recursos fiscales otorgados a los 14 ingenios que obtuvieron resolución favorable se presentan en el cuadro siguiente:

RECURSOS OTORGADOS A INGENIOS QUE OBTUVIERON RESOLUCIÓN FAVORABLE EN LOS JUICIOS DE AMPARO (Miles de pesos)			
Ingenios propiedad del Gobierno Federal	Recursos fiscales otorgados a ingenios		
	2001	2002	Total
Grupo GAM			
1. El Dorado, S.A. de C.V.	49,105.0	22,110.0	71,215.0
2. José María Martínez, S.A. de C.V. (Tala)	167,536.0	95,264.0	262,800.0
3. Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	35,013.0	10,713.0	45,726.0
4. Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.	89,423.0	31,568.0	120,991.0
Subtotal	341,077.0	159,655.0	500,732.0
Grupo Machado			
5. Central Progreso, S.A. de C.V.	33,235.0	25,543.0	58,778.0
6. José María Morelos, S.A. de C.V.	50,295.0	27,841.0	78,136.0
7. La Margarita, S.A. de C.V.	60,720.0	32,443.0	93,163.0
8. Cía. Industrial Azucarera, S.A de C.V.	67,283.0	16,451.0	83,734.0
Subtotal	211,533.0	102,278.0	313,811.0
Grupo Santos			
9. Alianza Popular, S.A. de C.V.	22,718.0	20,922.0	43,640.0
10. Cía. Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.	17,828.0	25,577.0	43,405.0
11. Pedernales, S.A. de C.V.	10,674.0	20,380.0	31,054.0
12. San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	26,372.0	18,654.0	45,026.0
13. Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.	80,287.0	37,102.0	117,389.0
14. Plan de Ayala, S.A. de C.V.	50,573.0	12,420.0	62,993.0
Subtotal	208,452.0	135,055.0	343,507.0
Total	761,062.0	396,988.0	1,158,050.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados de los ingenios azucarero expropiados y del FEESA, 2001 y 2002.

Los recursos otorgados a los 4 ingenios devueltos se muestran en el cuadro siguiente:

RECURSOS OTORGADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL EN 2001 y 2002
A LOS 4 INGENIOS DEVUELTOS AL GRUPO AZUCARERO MEXICO
(Miles de pesos)

Ingenio	Concepto		Total
	Subsidios 2001	Transferencias 2002	
1. José María Martínez, S.A. de C.V.	167,536.0	95,264.0	262,800.0
2. Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.	89,423.0	31,568.0	120,991.0
3. El Dorado, S.A. de C.V.	49,105.0	22,110.0	71,215.0
4. Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	35,013.0	10,713.0	45,726.0
Total	341,077.0	159,655.0	500,732.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados de los ingenio azucarero expropiados y del FEESA, 2001 y 2002.

Respecto de las acciones realizadas por el Gobierno Federal para recuperar los importes correspondientes a las ministraciones presupuestarias ya señaladas; con el documento denominado "Recuperación de los Recursos Presupuestarios Ministrados a los 4 Ingenios Devueltos a GAM, NARRATIVA" la SAGARPA informó que "como resultado de la sentencia emitida y con la conformidad de las sociedades mercantiles amparadas, la SAGARPA mediante actas de entrega-recepción, restituyó al Grupo Azucarero México (GAM) los ingenios José María Martínez, S.A. de C.V., el Dorado, S.A. de C.V., Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V., y Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V., los días 2, 3, 9 y 12 de marzo de 2004, respectivamente, comprometiéndose la SAGARPA a restituir al FEESA al pago de todos los pasivos generados por la administración del Gobierno Federal".

De igual forma, la SAGARPA informó que la recuperación de los recursos presupuestarios ministrados en 2001 y 2002 a los 4 ingenios devueltos, se realizó mediante la compensación de los saldos deudores y acreedores por el periodo 2001-2004, de donde resultó un remanente de operación de 511,283.9 miles de pesos, que se registró en el Pasivo a Corto Plazo en la contabilidad del FEESA.

Respecto de los ingenios, que derivado de los juicios interpuestos y que por resolución judicial se ordenó la devolución de los mismos en el ejercicio fiscal de 2006, la erogación para el Gobierno Federal por su administración representó 657,318.0 miles de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

RECURSOS OTORGADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL EN 2001 y 2002
A LOS INGENIOS QUE SE ORDENÓ SU DEVOLUCIÓN EN 2006
(Miles de pesos)

Ingenio	2001	2002	Total
1. Alianza Popular, S.A. de C.V.	22,718.0	20,922.0	43,640.0
2. Cía. Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.	17,828.0	25,577.0	43,405.0
3. Central Progreso, S.A. de C.V.	33,235.0	25,543.0	58,778.0
4. José María Morelos, S.A. de C.V.	50,295.0	27,841.0	78,136.0
5. La Margarita, S.A. de C.V.	60,720.0	32,443.0	93,163.0
6. Pedernales, S.A. de C.V.	10,674.0	20,380.0	31,054.0
7. San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	26,372.0	18,654.0	45,026.0
8. Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.	80,287.0	37,102.0	117,389.0
9. Cía. Industrial Azucarera, S.A. de C.V.	67,283.0	16,451.0	83,734.0
10. Plan de Ayala, S.A. de C.V.	50,573.0	12,420.0	62,993.0
Total	419,985.0	237,333.0	657,318.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados de los ingenios azucareros expropiados y del FEESA, 2001 y 2002.

Respecto de los ingenios que ya son propiedad del Gobierno Federal, los recursos fiscales que se destinaron en los ejercicios fiscales ascendieron a 2,202,229.0 miles de pesos, la cual deberá ser recuperada cuando sean devueltos, el recurso fiscal ejercido se muestra en el cuadro siguiente:

RECURSOS FISCALES DESTINADOS EN 2001 y 2002
A INGENIOS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL
(Miles de pesos)

Ingenio	2001	2002	Total
1. Atencingo, S.A. de C.V.	191,069.0	37,082.0	228,151.0
2. El Modelo, S.A.	164,509.0	94,420.0	258,929.0
3. La Providencia, S.A. de C.V.	76,755.0	28,638.0	105,393.0
4. San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.	50,592.0	21,925.0	72,517.0
5. San Miguelito, S.A.	70,419.0	27,241.0	97,660.0
6. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	101,912.0	29,962.0	131,874.0
7. Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V.	7,287.0	15,631.0	22,918.0
8. Casasano La Abeja, S.A. de C.V.	55,196.0	10,420.0	65,616.0
9. El Potrero, S.A.	217,212.0	104,967.0	322,179.0
10. Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	125,315.0	91,076.0	216,391.0
11. La Joya, S.A. de C.V.	49,819.0	12,234.0	62,053.0
12. Plan de San Luis, S.A. de C.V.	118,614.0	45,199.0	163,813.0
13. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	378,518.0	76,217.0	454,735.0
Total	1,607,217.0	595,012.0	2,202,229.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados de los ingenios azucarero expropiados y del FEESA, 2001 y 2002.

A partir de la expropiación del 3 de septiembre de 2001, los 4 ingenios que pasaron a ser propiedad del Gobierno Federal le han representado un costo fiscal de 759,660.7 miles de pesos por su administración, operación e indemnización, como se muestra en el cuadro siguiente:

COSTO FISCAL DE INGENIOS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL
(Miles de pesos)

Ingenio	Recursos fiscales otorgados		Pago de indemnizaciones	Total
	2001	2002		
1. La Joya, S.A. de C.V.	49,819.0	12,234.0	47,287.4	109,340.4
2. Azucarera La Chontalpa, S.A. de C.V.	7,827.0	15,631.0	75,295.2	98,753.2
3. Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	101,912.0	29,962.0	251,790.3	383,664.3
4. San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.	50,592.0	21,925.0	95,385.8	167,902.8
Total	210,150.0	79,752.0	469,758.7	759,660.7

FUENTE: Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2002 del FEESA, avalúos emitidos por el IDAABIN, y billetes de depósito emitidos por BANSEFI.

En resumen, con motivo del Decreto de expropiación, durante los ejercicios fiscales de 2001 y 2002 el Gobierno Federal destinó 3,360,279.0 miles de pesos para pagar diversos compromisos del sector azucarero correspondientes a los 27 ingenios que había expropiado.

De los 3,360,279.0 miles de pesos erogados por el Gobierno Federal en los 27 ingenios azucareros expropiados, 500,732.0 miles de pesos fueron recuperados de los remanentes de operación de los 4 ingenios del Grupo GAM, una vez devueltos por mandato judicial; en los 10 ingenios (4, al Grupo Machado y 6 al Grupo Santos) se erogaron 657,318.0 miles de pesos, los cuales tendrán que ser recuperados al momento de su devolución; y en los 13 que quedaron en poder del Gobierno Federal se erogaron 2,202,229.0 miles de pesos. Además, se erogaron recursos fiscales por la indemnización de 4 ingenios realizada en el ejercicio fiscal de 2005 por 469,758.7 miles de pesos, y se tendrán que erogar recursos de los 9 restantes. Con la venta del ingenio San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V., en 2005 se recuperaron 125,600.0 miles de pesos, lo que refleja que el costo fiscal erogado por el Gobierno Federal al 31 de diciembre de 2005 asciende a 2,546,387.7 miles de pesos.

4.4 Constitución del Fideicomiso “Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero” (FEESA).

En cumplimiento del artículo tercero transitorio del Decreto expropiatorio, el 12 de octubre de 2001 se constituyó el fideicomiso público denominado Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA), entre la SHCP, como fideicomitente único del Gobierno Federal, y Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), como fiduciario, con la participación de la Secretaría de Economía (SE); de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ahora Secretaría de la Función Pública (SFP), y de la SAGARPA.

De conformidad con la cláusula primera del Contrato de Fideicomiso del FEESA, éste tendría como objetivo prioritario, la administración de los bienes expropiados a través de los vehículos financieros, fiduciarios y, en general, jurídicos que resultaran necesarios, procurando su aprovechamiento óptimo y su funcionamiento en condiciones de eficiencia y eficacia, buscando la conservación de los empleos que generan y, en general, el cumplimiento de sus demás obligaciones para el beneficio de la colectividad.

En la cláusula tercera del citado contrato se estableció que el patrimonio del fideicomiso, se integraría de la manera siguiente:

- Una aportación inicial por 10.0 miles de pesos.
- El derecho a entregar y afectar la totalidad de las acciones menos una, de las empresas expropiadas, a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN).
- El derecho a entregar y afectar la totalidad de los activos y las unidades industriales a NAFIN.
- Las aportaciones que reciba de dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y demás personas morales del sector público, o personas físicas y/o morales de los sectores social o privado para la consecución de sus fines.
- Los derechos, distintos a la propiedad, que reciba respecto de bienes muebles e inmuebles, por cualquier causa o título en provecho de los fines del Fideicomiso.
- Las cantidades que reciba derivadas de transferencias, subsidios o donativos.
- Los productos y rendimientos que se obtengan por la inversión de los fondos líquidos del patrimonio fideicomitado.

- Cualquier otro derecho o posesión que derive a su favor, de normas o acciones de derecho público o privado, de la ley o de disposiciones administrativas que emanen de ésta.
- En general, con todo tipo de bienes y derechos que se adquieran, reciban o incorporen al patrimonio del Fideicomiso.

De conformidad con la cláusula cuarta del contrato referido, los fines del fideicomiso, serían, entre otros, los siguientes:

- Que la fiduciaria recibiera los bienes y derechos que integren el patrimonio del fondo.
- Instrumentar la entrega y afectación de las acciones al banco, así como todos los activos y unidades industriales.
- Coadyuvar en la implementación y ejecución de las acciones previstas en el decreto, para la administración y operación de las unidades industriales.
- Coordinar la atención de propuestas, reclamaciones y planteamientos promovidos o cursados por empleados, acreedores o quienes fueran accionistas de las empresas expropiadas.
- Administrar los recursos que se le entreguen con el objetivo de formar el fondo de indemnización que, en su caso, resulte de los procesos de valuación que practiquen las autoridades competentes.
- Instrumentar el pago de las indemnizaciones en los términos que aprobara el Comité Técnico.
- Promover e impulsar las acciones que tengan como objetivo la correcta operación y funcionamiento de las unidades industriales.

Para el logro de los fines del Fideicomiso, en términos de la cláusula quinta del referido contrato, la fiduciaria quedó facultada, entre otras, para lo siguiente:

- Suscribir toda clase de instrumentos jurídicos para formalizar la entrega y afectación de las acciones, los activos y unidades industriales a NAFIN, limitando al fondo a la constitución y operación, en términos de lo señalado por la cláusula sexta del contrato de Fideicomiso.
- Participar como socio o accionista de la sociedad o sociedades, que el banco constituyera en términos del artículo 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, vinculadas o relacionadas con la operación de las unidades industriales.

- Fungir, a solicitud y por escrito del Comité Técnico, como agente mandatario, comisionista o representante tanto de las empresas expropiadas, o de las instancias, empresas o demás personas morales, en lo tocante a procesos vinculados a su operación o funcionamiento.
- Coadyuvar en la integración del vehículo o vehículos que administren y operen las unidades industriales, quedando incluida la facultad de participar en los órganos o unidades de deliberación o decisión que se implanten.
- Celebrar todo tipo de actos, contratos o convenios que se requieran para el cumplimiento de los fines del fideicomiso, conforme a las instrucciones que al efecto emita el Comité Técnico.

En la cláusula sexta del mismo contrato, se estableció que NAFIN entregaría al banco, las acciones, los activos y las unidades industriales. Dicha sociedad nacional de crédito realizaría las acciones convenientes o necesarias para constituir una sociedad mercantil para la operación de los citados activos y unidades, a través los vehículos financieros, fiduciarios y, en general, jurídicos que al efecto se requiriera instrumentar.

El 8 de diciembre de 2004, el Gobierno Federal a través de la SHCP y NAFIN, con la comparecencia de la SE, la SAGARPA y la Secretaría de la Función Pública (SFP), celebraron un convenio de modificación del contrato original de fideicomiso del FEESA del 12 de octubre de 2001, mediante el cual se modificaron diversas cláusulas a efecto de precisar la transferencia de los derechos de administración, operación y comercialización de los bienes expropiados en razón del Decreto expropiatorio del 3 de septiembre de 2001. Las modificaciones del contrato de fideicomiso del FEESA se refieren principalmente a la administración y operación de los bienes expropiados, a la comercialización de los productos y subproductos derivados de los mismos; el derecho a entregar y afectar la totalidad de las acciones menos una de las 27 empresas expropiadas, a NAFIN banco en razón del Decreto, así como los derechos a entregar y afectar la totalidad de los derechos de los activos y las unidades industriales a NAFIN; instrumentar la entrega y afectación de los derechos para la administración de los citados activos y unidades industriales, y en general, administrar y operar los bienes expropiados, así como comercializar los productos y subproductos que éstos generen y realizar todos aquellos actos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del Fideicomiso.

Con la constitución del FEESA se dio cabal cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto de expropiación respecto de que la entidad paraestatal es la encargada de la administración de los ingenios expropiados; el contrato de constitución no establecía la forma en que deberían transferirse los derechos de los activos y de las unidades industriales a los vehículos financieros y fiduciarios constituidos para auxiliar al FEESA.

Las modificaciones del contrato constitutivo del FEESA permitieron transferir los derechos para la administración de los activos y unidades industriales a los vehículos financieros y fiduciarios constituidos para apoyar al FEESA en la administración de los ingenios.

4.5 Constitución de vehículos financieros y fiduciarios.

De conformidad con la cláusula sexta del contrato de constitución del FEESA celebrado el 12 de octubre de 2001, en la segunda sesión ordinaria del 17 de diciembre del mismo año, mediante el acuerdo núm. 4-171201 el Comité Técnico aprobó la constitución de una sociedad mercantil para la operación de los activos y de las unidades industriales expropiadas, con base en el artículo 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Asimismo, se autorizó que NAFIN actuara en dicha sociedad mercantil con el carácter de socio mayoritario.

El 28 enero de 2002, la SHCP manifestó a NAFIN que no tenía inconveniente en que el FEESA constituyera la empresa conforme a lo previsto en la cláusula sexta de su contrato constitutivo, siempre y cuando se encontrara en el supuesto del artículo 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; es decir, que no tuviera el carácter de una entidad paraestatal de la Administración Pública Paraestatal.

4.5.1 Sociedad Mercantil denominada "Promotora Azucarera, S.A. de C.V." (PROASA).

En cumplimiento del acuerdo del Comité Técnico del FEESA, NAFIN¹ en su carácter de fiduciaria en el FEESA, y la misma institución por su propio derecho, constituyeron, mediante el acta núm. 62,490 del 25 de enero de 2002 protocolizada ante el notario público núm. 153 del Distrito Federal, la sociedad mercantil denominada Promotora Azucarera, S.A. de C.V. (PROASA), para la operación de los activos (maquinaria y equipo, terrenos, construcciones y estructuras, derechos, patentes, marcas, nombres comerciales, tanques de almacenamiento, bodegas, talleres, laboratorios, plantas eléctricas, servicios de dotación de agua e infraestructura correlativa, equipos de transporte de las unidades industriales, inmuebles asignados para uso habitacional de los administradores, así como los almacenes de azúcar y el azúcar que contienen, incluyendo todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de las empresas a que se refiere el Decreto), y de las unidades industriales expropiadas (las unidades económicas denominadas ingenios azucareros a que se refiere el Decreto), con fundamento en el

¹ El 98% del capital social de Promotora Azucarera, S.A. de C.V., corresponde a NAFIN en su carácter de Sociedad Nacional de Crédito, y el 2% corresponde a NAFIN en su carácter de fiduciaria en el FEESA.

artículo 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece que no tienen el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital y las sociedades nacionales de crédito. Asimismo, se autorizó que NAFIN actuara en dicha sociedad mercantil con el carácter de socio mayoritario.

De acuerdo con el artículo tercero de los estatutos sociales de PROASA, el objeto de ésta es el de recibir y transmitir los derechos que correspondieran para administrar y operar, a través de los vehículos financieros, fiduciarios y en general, jurídicos, que al efecto se requirieran instrumentar, los activos y las unidades industriales de las empresas expropiada mediante el Decreto del 3 de septiembre de 2001; así como, celebrar todo tipo de actos, contratos o convenios que se requirieran para la consecución de sus objetivos.

En el artículo octavo de los estatutos se estableció que PROASA sería regida y administrada por un Consejo de Administración representado por Nacional Financiera, S.N.C., por su propio derecho y por Nacional Financiera, S.N.C., como fiduciaria en el fideicomiso denominado Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

De lo anterior se desprende que con la constitución de dicha sociedad mercantil se cumplió con lo dispuesto en la cláusula sexta, primer párrafo, del Contrato Constitutivo del FEESA, que establecía que NAFIN realizaría las acciones convenientes o necesarias para constituir una sociedad mercantil para la operación de los activos y de las unidades industriales, a través de los vehículos financieros y fiduciarios que al efecto se requiriera instrumentar.

El objeto de PROASA es recibir y transmitir los derechos que correspondan para administrar y operar, a través de los vehículos financieros y fiduciarios, los activos y unidades industriales de los ingenios expropiados, por lo que la única actividad que realizó respecto de su objeto social fue la constitución de fideicomisos para afectar en su patrimonio los derechos de dichos activos.

4.5.2 Fideicomiso denominado “Fideicomiso Comercializador” (FICO).

El 25 de enero de 2002, con base en el artículo tercero de sus estatutos sociales, PROASA como fideicomitente, y NAFIN, en su carácter de fiduciaria, constituyeron el fideicomiso privado denominado Fideicomiso Comercializador (FICO), con objeto de que fungiera como un mecanismo de carácter comercial, financiero y administrativo que facilitara el eficaz funcionamiento de las unidades industriales expropiadas.

En la cláusula tercera del contrato de fideicomiso del FICO, se estableció que el patrimonio del fideicomiso se integraría con:

- a) La cantidad de 1.0 miles de pesos como aportación inicial.
- b) Con los recursos en numerario que en adición a la cantidad citada, aportara el propio fideicomitente posterior a la firma del documento.
- c) Todo tipo de bienes perecederos que aportara el fideicomitente o terceras personas, para el cumplimiento de los fines a que se refiere la cláusula cuarta de este contrato. Por cada aportación que se realizara de este tipo de bienes el fideicomitente o el aportante, al momento de efectuar la aportación indicarían a la fiduciaria el valor inicial con el que se deberían registrar los bienes que se aportararan, así como la mecánica conforme a la cual dicho valor debería actualizarse al término de cada mes de calendario.
- d) Los bienes y derechos que aportararan el propio fideicomitente y/o terceras personas, en el entendido de que tratándose de aportaciones de terceras personas, se recibirían si y solo si lo hacían a título de donación gratuita sin cargo de alguna especie.
- e) Los bienes y derechos que se incorporaran al patrimonio de este fideicomiso como consecuencia de la realización de sus fines.

El patrimonio del fideicomiso podría incrementarse cuantas veces fuera imperioso con nuevas aportaciones sin que fuera necesaria la celebración de convenio alguno, bastando para ello la instrucción que recibiera la fiduciaria del fideicomitente o del Comité Técnico y la entrega de los recursos que incrementaran el patrimonio de conformidad con las disposiciones aplicables.

De acuerdo con la cláusula cuarta del contrato, para cumplir con la función de fungir como un mecanismo de carácter comercial financiero y administrativo que facilitara el eficaz funcionamiento de las unidades industriales, realizaría las actividades siguientes:

- a) Comercializar por sí, o por cuenta de terceros, todo tipo de bienes perecederos.
- b) Realizar por si o por cuenta de terceros, todo tipo de actos encaminados a la promoción de la comercialización de todo tipo de bienes perecederos.
- c) Encomendar a terceras personas la realización de actividades relativas a lo señalado en los dos incisos inmediatos anteriores.

- d) Contratar financiamientos y garantizar su pago con los bienes materia de su patrimonio, para destinar los recursos provenientes de los financiamientos a todas las actividades inherentes al funcionamiento de las unidades industriales expropiadas.
- e) Prestar servicios de carácter administrativo para el eficaz funcionamiento de las unidades industriales.
- f) Celebrar todo tipo de contratos y actos jurídicos, entre otros, los de prestación de servicios para llevar las actividades y la finalidad descrita en la presente cláusula.
- g) Recibir y otorgar créditos y/o anticipos para financiar las actividades inherentes al funcionamiento de las unidades industriales.

La fiduciaria, en términos de la cláusula novena del contrato referido, tendría todas las facultades que resultaran necesarias para llevar a cabo los fines del fideicomiso; en especial, las facultades y obligaciones a que se refiere el artículo 391 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y también la de otorgar poderes generales o especiales para la realización de los fines del mismo y para la defensa del patrimonio, previa instrucción del Comité Técnico.

En la cláusula décima segunda del mismo contrato se estipuló que la fiduciaria recibirá por concepto de honorarios con cargo al patrimonio del fideicomiso las cantidades siguientes:

- a) Por la aceptación del cargo, la cantidad de 10.0 miles de pesos, pagadera dentro del mes siguiente a la firma del contrato.
- b) Por el manejo del fideicomiso la cantidad anual de 100.0 miles de pesos pagaderos por trimestres vencidos. El monto indicado se incrementaría anualmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicado por el Banco de México o el indicador que lo sustituya.

Todos los gastos, impuestos, derechos, comisiones y honorarios que erogare la fiduciaria en relación con el contrato de fideicomiso, de conformidad con la cláusula décima tercera, serán con cargo a los recursos líquidos que formen parte del patrimonio fideicomitado. Si no hubiere recursos líquidos en el patrimonio del fideicomiso o estos no alcanzaran el fideicomitente cubrirá los mencionados gastos, impuestos, derechos, comisiones y honorarios, incluyendo los honorarios fiduciarios.

Por lo que se refiere a la duración del fideicomiso, de conformidad con lo establecido en la cláusula décima cuarta, sería la necesaria para el cumplimiento de sus fines, y podría terminar además por cualquiera de las causas previstas en el artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de

Crédito, excepto la señalada en la fracción VI, en virtud de que el fideicomitente no se reserva el derecho de revocarlo.

De lo anterior se desprende que con la constitución de dicho fideicomiso se cumplió con lo dispuesto en la cláusula sexta, primer párrafo, del Contrato Constitutivo del FEESA y en el artículo 3, inciso a, de los estatutos sociales de PROASA, los cuales establecen que la sociedad mercantil PROASA a través de los vehículos fiduciarios, en este caso el FICO, administrará y operará los activos y unidades industriales.

Entre los fines del FICO se encuentra el de fungir como un mecanismo de carácter comercial, financiero y administrativo que facilite el eficaz funcionamiento de los ingenios expropiados, actividad que, en términos generales, ha venido desarrollando desde su constitución.

4.5.3 Fideicomisos para operar los ingenios expropiados.

Mediante el acuerdo núm. 16-260603 tomado en la séptima sesión ordinaria del FEESA, celebrada el 26 de junio de 2003, el Comité Técnico aprobó, con base en la cláusula octava, inciso a, del contrato constitutivo del FEESA, la instrumentación del esquema jurídico para administrar los ingenios expropiados a través de la constitución de 27 fideicomisos privados, uno por cada unidad industrial expropiada, e instruyó al fideicomiso para que presentara ante la CIGF el esquema instrumentado.

Con el acuerdo núm. 03-XVIII-1 del 11 de julio de 2003, la CIGF tomó conocimiento de la propuesta del esquema jurídico presentada por el FEESA para administrar los ingenios expropiados, y emitió su opinión favorable, para llevar a cabo la cesión de derechos de las unidades industriales expropiadas a los fideicomisos, para que éstos lleven a cabo todos los actos tendientes a su administración y operación, incluidos la comercialización y venta de productos y subproductos.

Como resultado de lo anterior, y de conformidad con la cláusula quinta, incisos e y g, del contrato constitutivo del FEESA, el 29 de agosto de 2003 PROASA como fideicomitente, y NAFIN, como fiduciaria, constituyeron 27 fideicomisos privados, uno por cada unidad industrial, con objeto de facilitar la administración de los ingenios expropiados, siendo estos los siguientes:

FIDEICOMISOS PRIVADOS

Núm.	Nombre	Núm. de fideicomiso
1	Fideicomiso Ingenio Atencingo	80326
2	Fideicomiso Ingenio Casasano	80327
3	Fideicomiso Ingenio El Modelo	80328
4	Fideicomiso Ingenio El Potrero	80329
5	Fideicomiso Ingenio Emiliano Zapata	80330
6	Fideicomiso Ingenio La Providencia	80331
7	Fideicomiso Ingenio Plan de San Luis	80332
8	Fideicomiso Ingenio San Cristóbal	80333
9	Fideicomiso Ingenio San Miguelito	80334
10	Fideicomiso Ingenio Presidente Benito Juárez	80335
11	Fideicomiso Ingenio José María Martínez	80336
12	Fideicomiso Ingenio Lázaro Cárdenas	80337
13	Fideicomiso Ingenio San Francisco El Naranjal	80338
14	Fideicomiso Ingenio San Pedro	80339
15	Fideicomiso Ingenio El dorado	80340
16	Fideicomiso Ingenio Central Progreso	80341
17	Fideicomiso Ingenio José María Morelos	80342
18	Fideicomiso Ingenio La Margarita	80343
19	Fideicomiso Ingenio Zapoapita	80344
20	Fideicomiso Ingenio Alianza Popular	80345
21	Fideicomiso Ingenio Plan de Ayala	80346
22	Fideicomiso Ingenio Bella Vista	80347
23	Fideicomiso Ingenio Pedernales	80348
24	Fideicomiso Ingenio Santa Rosalía	80349
25	Fideicomiso Ingenio La Joya	80350
26	Fideicomiso Ingenio Cuatotolapam	80351
27	Fideicomiso Ingenio San Gabriel	80352

FUENTE: Contratos de los fideicomiso de los ingenios.

En la cláusula tercera de cada contrato de fideicomiso, se estableció que el patrimonio de los fideicomisos se integraría de la manera siguiente:

- a) La cantidad de mil pesos correspondiente a la aportación inicial realizada por el fideicomitente.
- b) Los derechos para la administración y operación de los activos y de las unidades industriales, así como de la comercialización de los productos y subproductos derivados de los mismos de los ingenios expropiados, mismos que aportará el propio fideicomitente posteriormente a la firma de los contratos, para ser destinados al cumplimiento de los fines establecidos los mismos.
- c) Los recursos en numerario que en lo futuro aporte el propio fideicomitente.

- d) Los bienes, incluyendo de manera enunciativa pero no limitativa, bienes perecederos y los derechos que aporten el propio fideicomitente y/o terceras personas, a título gratuito, sin que por ese sólo hecho puedan considerarse como fideicomitentes o fideicomisarios de los Fideicomisos.
- e) Los bienes y derechos que se incorporen al patrimonio de estos fideicomisos como consecuencia de la realización de sus fines.

Asimismo, se estableció que los recursos líquidos del patrimonio de los fideicomisos podrán incrementarse cuantas veces sea necesario con nuevas aportaciones, sin que sea necesaria la celebración de convenio alguno, bastando para ello la instrucción que reciba la fiduciaria del fideicomitente o del Comité Técnico, y la entrega de los recursos que incrementen el patrimonio, de conformidad con las disposiciones aplicables.

En la cláusula cuarta, se estableció que el fin de los fideicomisos es el de fungir como mecanismos de carácter comercial, financiero y administrativo que facilite la administración de los ingenios y que para cumplir con dicha finalidad, se realizarán las actividades siguientes:

- a) Llevar a cabo todo tipo de actos jurídicos y materiales para la administración y operación de los ingenios, así como la comercialización de los productos y subproductos derivados de la producción de los ingenios.
- b) Promover y comercializar, por sí o por cuenta de terceros, todo tipo de bienes perecederos, derivados de la operación de los ingenios.
- c) Encomendar a terceras personas la realización de actividades relativas a lo señalado en los incisos inmediatos anteriores.
- d) Contratar financiamientos y garantizar su pago con los bienes materia de su patrimonio, para destinar los recursos provenientes de los financiamientos a la realización de las actividades a que se refieren los incisos inmediatos anteriores.
- e) Transmitir a quien le instruya el Comité Técnico, mediante acuerdo que tome por escrito, los recursos líquidos que integren el patrimonio de los fideicomisos, en cumplimiento a lo previsto en el contrato constitutivo de FEESA.
- f) Transferir al fideicomiso constituido en Nacional Financiera, S.N.C. identificado como Fideicomiso Comercializador, de acuerdo con las instrucciones que reciba del Comité Técnico, los recursos en

dinero generados por su operación, para la administración e inversión de los mismos, conforme a las reglas que al efecto se formulen.

- g) Recibir del fideicomiso constituido en Nacional Financiera, S.N.C., identificado como Fideicomiso Comercializador, los recursos necesarios para sufragar los gastos inherentes a su operación, conforme a las reglas que al efecto formulen.
- h) Celebrar todo tipo de contratos y actos jurídicos, entre otros los de prestación de servicios, para llevar a cabo las actividades y la finalidad descritas en la presente cláusula.

De conformidad con lo establecido en la cláusula quinta de los contratos de fideicomiso, la fiduciaria invertirá el patrimonio líquido de los fideicomisos en instrumentos de deuda gubernamentales o bancarios en los plazos y términos que le instruya el Comité Técnico, tomando a su cargo la fiduciaria la vigilancia de los mismos y reinvertiendo el producto de las amortizaciones de los valores; y a falta de dichas instrucciones, la fiduciaria invertirá los recursos líquidos de los fideicomisos en instrumentos de deuda gubernamentales o bancarios de amplia liquidez.

De igual forma, en la cláusula décima segunda se establece que la fiduciaria tendrá todas las facultades que resulten necesarias para llevar a cabo los fines del fideicomiso previstos en los contratos, en especial las facultades y obligaciones referentes en el artículo 391 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En su cláusula décima octava se estableció que la duración de los fideicomisos será la máxima que permitan las leyes para cumplir con los fines de los mismos y podrán extinguirse por cualquiera de las causas previstas en el artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, reservándose expresamente el fideicomitente la facultad de revocarlo.

En la cláusula décima quinta se estableció que la fiduciaria recibirá por concepto de honorarios con cargo al patrimonio de cada uno de los fideicomisos, la cantidad de 20.0 miles de pesos por la aceptación del cargo; por el manejo de cada fideicomiso, la cantidad anual de 150.0 miles de pesos, pagadera por trimestres vencidos; de igual forma se estableció que los montos indicados se aumentarán anualmente de conformidad con el incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México o el indicador que lo sustituya, para el mismo periodo, y que los honorarios anteriormente descritos, así como el Impuesto al Valor Agregado correspondiente, se generarán a partir de la fecha en que los fideicomisos inicien sus operaciones.

En lo correspondiente a los gastos, en la cláusula décima sexta se estableció que todos los gastos, impuestos, derechos, honorarios y demás erogaciones que se generen con motivo de los contratos

quedarán a cargo de los recursos líquidos que integran el patrimonio fideicomitado, quedando la fiduciaria facultada para retener los importes correspondientes.

En 23 de los 27 fideicomisos se inició la operación el 30 de abril de 2005, fecha en que les fueron transmitidos los derechos para administrar y operar los activos y las unidades industriales expropiadas.

De lo anterior se desprende que con la constitución de dichos fideicomisos se cumplió con lo dispuesto en la cláusula sexta, primer párrafo del Contrato Constitutivo del FEESA y en el artículo 3, inciso a, de los estatutos sociales de PROASA, los cuales establecen que la sociedad mercantil PROASA a través de los vehículos fiduciarios, en este caso los fideicomisos, administrará y operará los activos y unidades industriales.

El objeto de la constitución de los fideicomisos fue la aportación, por conducto de PROASA, de los derechos que correspondan para administrar y operar los activos y unidades industriales de los ingenios azucareros, y la comercialización de los productos y subproductos derivados de los mismos.

4.6 Transferencia de activos y unidades industriales para su administración.

El 8 de diciembre de 2004 se celebró un convenio modificadorio del contrato de fideicomiso del FEESA, en el que se precisó que lo que transfiere son los derechos sobre los activos y las unidades industriales expropiadas, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en las cláusulas primera, segundo párrafo, y cláusula cuarta, inciso b, del citado convenio de modificación, en relación con la instrumentación para entregar y afectar los derechos para administrar y operar los bienes expropiados, así como de la comercialización de los productos y subproductos derivados de los mismos, y en términos de lo señalado en la cláusula sexta del contrato constitutivo del FEESA del 12 de octubre de 2001, referente a que NAFIN entregará a NAFIN banco, para todos los efectos legales a que haya lugar, las acciones, los activos y las unidades industriales expropiadas, la SAGARPA y NAFIN, como fiduciaria del FEESA, el 15 de diciembre de 2004 celebraron un acta administrativa para “hacer constar la formalización de la aportación de los derechos de administración y operación de los activos y unidades industriales expropiadas del sector azucarero al patrimonio del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero”.

En dicha acta, se asentó que el patrimonio fideicomitado hasta esta fecha quedaba acotado en sus alcances conforme a lo establecido en el convenio modificadorio antes referido, y en consecuencia, tales derechos habrían de ser cedidos por FEESA a NAFIN, por su propio derecho, y ésta a su vez habría de cederlos a PROASA, a efecto de que esta última los aportara al patrimonio de los vehículos fiduciarios constituidos al efecto.

Con la cesión de derechos de SAGARPA al FEESA sobre los activos y unidades industriales se permitió que el fondo cumpliera con uno de sus fines previstos en la cláusula cuarta, inciso b, del convenio modificatorio del contrato constitutivo del FEESA.

4.6.1 Transferencia de activos de NAFIN en su carácter de fiduciaria del FEESA, como cedente, a NAFIN banco, como cesionario.

El 30 de abril de 2005, NAFIN, en su carácter de fiduciaria en el FEESA, como cedente; y NAFIN banco, como cesionaria, celebraron un contrato de cesión de derechos, para que la cedente transmita en propiedad a la cesionaria, por cesión gratuita los derechos que correspondan para administrar y operar los activos de 23¹ unidades industriales de las 27 expropiadas, así como los derechos que correspondan para comercializar los productos y subproductos derivados de dicha administración y operación respecto de las sociedades siguientes:

UNIDADES INDUSTRIALES	
Núm.	Nombre
I.	Ingenio de Atencingo, S.A. de C.V.
II.	Ingenio de Casasano La Abeja, S.A. de C.V.
III.	Ingenio El Modelo, S.A.
IV.	Ingenio El Potrero, S.A.
V.	Ingenio Emiliano Zapata, S.A. de C.V.
VI.	Ingenio La Providencia, S.A. de C.V.
VII.	Ingenio Plan de San Luís, S.A. de C.V.
VIII.	Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
IX.	Ingenio San Miguelito, S.A.
X.	Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.
XI.	Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.
XII.	Central Progreso, S.A. de C.V.
XIII.	Ingenio José María Morelos, S.A. de C.V.
XIV.	Ingenio La Margarita, S.A. de C.V.
XV.	Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.
XVI.	Ingenio Alianza Popular, S.A. de C.V.
XVII.	Ingenio Plan de Ayala, S.A. de C.V.
XVIII.	Compañía Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.
XIX.	Ingenio Pedernales, S.A. de C.V.
XX.	Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V.
XXI.	Ingenio La Joya, S.A. de C.V.
XXII.	Compañía Industrial Azucarera, S.A. de C.V.
XXIII.	Ingenio San Gabriel Ver., S.A. de C.V.

FUENTE: Contrato de fideicomiso vigente del FEESA del 30 de abril de 2005.

¹ Los 4 restantes fueron devueltos por resolución judicial en 2004.

Las 4 unidades industriales restantes, Presidente Benito Juárez; José María Martínez; Lázaro Cárdenas, y El Dorado, fueron devueltas al Grupo Azucarero México, S.A. de C.V., en marzo de 2004, por resolución judicial y corresponden a los fideicomisos identificados con los núms. 80335; 80336; 80337 y 80340.

Asimismo, se estableció que estos derechos habrían de ser cedidos por la cesionaria a PROASA y aportados por ésta al patrimonio de los vehículos fiduciarios constituidos al efecto. También se estipuló que a los derechos materia de la cesión, la cedente les asignó el valor de 1.0 (un peso) por cada una de las 23 unidades industriales, para efectos de registro.

En la cláusula segunda del referido contrato, se estipuló que la cesionaria recibió y aceptó la cesión gratuita, en el entendido de que los derechos materia de esta cesión, los cederá a su vez a PROASA, obligándose la cesionaria a hacer del conocimiento de esta última en el convenio que al efecto celebren, su obligación de afectarlos a los vehículos fiduciarios que constituyó en su carácter de fideicomitente.

La cedente y la cesionaria establecieron en la cláusula tercera que con motivo del referido contrato, o por cualquier otra situación de hecho o de derecho, la cesionaria no asumió ningún tipo de pasivos, obligaciones o gravámenes, que tuvieran o llegaran a tener las empresas expropiadas, así como los mismos activos o unidades industriales, como pueden ser entre otros, los pagos de indemnizaciones provenientes de la expropiación, en materia laboral o de contribuciones. Dentro de estos últimos se mencionaron de manera enunciativa, a los impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos, aprovechamientos y productos, entre otros.

En la cláusula cuarta, se estableció que la cesionaria haría del conocimiento de PROASA, en el convenio que al respecto celebre con ésta última, lo siguiente:

- a) Los recursos provenientes del ejercicio de los derechos de operación y administración de los activos y de las 23 unidades industriales, así como los provenientes de la comercialización de los productos y subproductos derivados de la operación y administración de tales activos y unidades industriales, serán aplicados preferentemente a sufragar todos los costos de operación y los gastos, así como los costos de administración, de los activos, unidades industriales, y de PROASA, así también los derivados de la comercialización de los productos y subproductos de los mismos, a través de cada uno de los fideicomisos constituidos para su administración y operación, y de conformidad con las leyes aplicables, incluyendo los honorarios fiduciarios respectivos.

- b) El remanente de recursos concentrados en los términos del párrafo anterior deberán ser devueltos a la cedente o a la persona que ésta determine, en los plazos que la misma señale, conforme a los acuerdos que tome su Comité Técnico, para el cumplimiento de los fines previstos en el contrato constitutivo vigente del FEESA, no siendo responsable ni la cesionaria, ni PROASA del manejo que de esos recursos haga la cedente.

Finalmente, en la cláusula novena del referido contrato, se estableció que no eran objeto de la cesión de derechos sobre las acciones representativas del capital social de las empresas expropiadas.

Con la firma de este contrato de cesión de derechos se dio inicio al proceso de la transferencia de los derechos correspondientes para administrar y operar los activos de 23 unidades industriales de las 27 expropiadas, el cual debe concluir con la aportación de dichos derechos al patrimonio de los vehículos fiduciarios constituidos en términos de la cláusula sexta del contrato de constitución del FEESA.

4.6.2 Transferencia de activos de NAFIN banco, como cedente, a PROASA, como cesionario.

En el acta administrativa celebrada el 15 de diciembre de 2004 entre la SAGARPA y NAFIN como fiduciaria en el FEESA, con la que se formalizó la aportación de los derechos de administración y operación de los activos y unidades industriales expropiadas del sector azucarero al patrimonio del FEESA, y se estableció que dicho patrimonio habría de cederse por FEESA a NAFIN, y de ésta a PROASA, así como en cumplimiento de la cláusula segunda del contrato de cesión de derechos celebrado el 30 de abril de de 2005 entre NAFIN como fiduciaria en el FEESA, como cedente, y NAFIN banco como cesionaria, en la que se estableció que la cesionaria recibía y aceptaba la cesión gratuita, en el entendido de que los derechos los debería ceder a PROASA.

En cumplimiento de lo anterior, el 30 de abril de 2005 NAFIN como cedente y PROASA como cesionaria celebraron un contrato de cesión de derechos, donde de conformidad con su cláusula primera, la cedente transmite en propiedad a la cesionaria, por cesión gratuita, los derechos que correspondan para administrar y operar los activos de 23 unidades industriales, así como los derechos que correspondan para comercializar los productos y subproductos derivados de dicha administración y operación. También se estableció que tales derechos habrán de ser aportados por la cesionaria al patrimonio de los vehículos fiduciarios constituidos al efecto.

En la cláusula segunda se estableció que la cesionaria recibió y aceptó la cesión gratuita, en el entendido de que los derechos materia de esta cesión, los aportará a los vehículos fiduciarios que ha constituido en su carácter de fideicomitente; lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en el contrato

de fideicomiso vigente del FEESA y particularmente a lo señalado en las cláusulas primera, cuarta y sexta de dicho instrumento.

La cedente y la cesionaria convinieron con motivo del presente contrato, o por cualquier otra situación de hecho o de derecho, que la cesionaria no asume ningún tipo de pasivos, obligaciones o gravámenes, que tengan o puedan llegar a tener las empresas expropiadas, así como los mismos activos o unidades industriales, como pueden ser entre otros, los pagos de indemnizaciones provenientes de la expropiación, en materia laboral o de contribuciones. Dentro de estos últimos se mencionan de manera enunciativa, a los impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos, aprovechamientos, productos, entre otros.

En la cláusula cuarta se estableció que la cesionaria hará del conocimiento de la fiduciaria de los vehículos constituidos, en los convenios de aportación que al respecto celebre con esta última, los aspectos siguientes:

- a) Los recursos provenientes del ejercicio de los derechos de operación y administración de los activos y de cada una de las 23 unidades industriales, así como los provenientes de la comercialización de los productos y subproductos derivados de la operación y administración de tales activos y unidades industriales, serán aplicados preferentemente a sufragar todos los costos de operación y los gastos y costos de administración, de los activos y las unidades industriales y de la cesionaria, así como los derivados de la comercialización de los productos y subproductos de los mismos, a través de cada uno de los fideicomisos constituidos para su administración y operación y de conformidad con las leyes aplicables, incluyendo los honorarios fiduciarios respectivos.
- b) El remanente de recursos concentrados en los términos del párrafo anterior deberán ser entregados a FEESA o a la persona que ésta determine, en los plazos que la misma señale, conforme a los acuerdos que tome su Comité Técnico, y la cedente no tendrá responsabilidad alguna derivada del manejo que de esos recursos haga FEESA.

En la cláusula séptima del contrato de cesión de derechos se estableció que todos los gastos, honorarios, contribuciones, aprovechamientos, productos y demás erogaciones que se generen con motivo de la formalización y ejecución del contrato, así como por el ejercicio de los derechos de administración y operación de los referidos activos y unidades industriales, y por los derivados de la comercialización de los productos y subproductos derivados de las mismas, incluyendo todos los gastos y/o costas judiciales, honorarios de abogados, cualquier pago de responsabilidades administrativas, pecuniarias o de cualquier otra índole, serán con cargo al patrimonio de los vehículos

fiduciarios que se constituyeron, incluyendo el FICO, y en caso de que dichos patrimonios no resulten suficientes, la cedente no tendrá responsabilidad alguna.

Finalmente, en la cláusula novena se estipuló que no son objeto de la cesión de derechos sobre las acciones representativas del capital social de las empresas expropiadas.

Con la firma del contrato de cesión de derechos se continuó con el procedimiento de la transferencia de los activos y unidades industriales, para la administración y operación de los activos de 23 unidades industriales de las 27 expropiadas, con objeto de que se logre aportar dichos derechos al patrimonio de los vehículos fiduciarios constituidos en términos de la cláusula sexta del contrato de constitución del FEESA.

4.6.3 Aportación de los derechos patrimoniales por parte de PROASA, como fideicomitente, a NAFIN, como fiduciaria, en los fideicomisos constituidos el 29 de agosto de 2003 para su administración.

En cumplimiento de lo establecido en el acta administrativa celebrada el 15 de diciembre de 2004 entre la SAGARPA y NAFIN como fiduciaria en el FEESA, y de la cláusula segunda de los contratos de cesión de derechos celebrados el 30 de abril de 2005 entre NAFIN como fiduciaria en el FEESA como cedente, y NAFIN banco como cesionaria, así como del contrato de cesión de derechos celebrado en la misma fecha entre NAFIN como cedente y PROASA como cesionaria, el 30 de abril de 2005 PROASA como aportante designada como fideicomitente, y NAFIN como fiduciaria de los 23 fideicomisos constituidos el 29 de agosto de 2003, celebraron igual número de convenios de aportación con los fideicomisos siguientes:

CONVENIOS DE APORTACIÓN DE DERECHOS A LOS FIDEICOMISOS

Núm.	Nombre	Núm. de fideicomiso
1	Fideicomiso Ingenio Atencingo	80326
2	Fideicomiso Ingenio Casasano	80327
3	Fideicomiso Ingenio El Modelo	80328
4	Fideicomiso Ingenio El Potrero	80329
5	Fideicomiso Ingenio Emiliano Zapata	80330
6	Fideicomiso Ingenio La Providencia	80331
7	Fideicomiso Ingenio Plan de San Luis	80332
8	Fideicomiso Ingenio San Cristóbal	80333
9	Fideicomiso Ingenio San Miguelito	80334
10	Fideicomiso Ingenio San Francisco El Naranjal	80338
11	Fideicomiso Ingenio San Pedro	80339
12	Fideicomiso Ingenio Central Progreso	80341
13	Fideicomiso Ingenio José María Morelos	80342
14	Fideicomiso Ingenio La Margarita	80343
15	Fideicomiso Ingenio Zapoapita	80344
16	Fideicomiso Ingenio Alianza Popular	80345
17	Fideicomiso Ingenio Plan de Ayala	80346
18	Fideicomiso Ingenio Bella Vista	80347
19	Fideicomiso Ingenio Pedernales	80348
20	Fideicomiso Ingenio Santa Rosalía	80349
21	Fideicomiso Ingenio La Joya	80350
22	Fideicomiso Ingenio Cuatotolapam	80351
23	Fideicomiso Ingenio San Gabriel	80352

FUENTE: Contratos de los fideicomiso de los ingenios.

En la cláusula primera de los 23 referidos convenios, se estableció que el fideicomitente aportó al patrimonio del fideicomiso, y la fiduciaria, recibe los derechos que correspondan para administrar y operar los activos de la unidad industrial, así como para comercializar los productos y subproductos derivados de los mismos, señalados en la cláusula primera del contrato constitutivo del FEESA. A los derechos materia de la cesión, el fideicomitente les asignó el valor convencional de 1.0 (un peso 00/100 M.N.) para efectos de registro.

La fiduciaria recibió los derechos fideicomitados, en cumplimiento a lo dispuesto en el contrato constitutivo del FEESA y particularmente a lo señalado en las cláusulas primera, cuarta y sexta de dicho instrumento.

El fideicomitente y la fiduciaria acordaron conforme a lo establecido en la cláusula tercera que con motivo del presente convenio, o por cualquier otra situación de hecho o de derecho, la fiduciaria no asume ningún tipo de pasivos o gravámenes, que tienen o puedan tener la sociedad mercantil de la cual se expropiaron los activos y la unidad industrial mediante el Decreto expropiatorio, así como

dichos activos, unidad industrial, como pueden ser entre otros, en materia laboral o de contribuciones, dentro de estos últimos se mencionan a manera de ejemplo, los impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos, aprovechamientos y productos, entre otros.

Los recursos provenientes de la administración de los activos y de las unidades industriales, así como de la comercialización de los productos y subproductos derivados de la operación de tales activos y unidades industriales, según se estableció en la cláusula cuarta, serán concentrados en los términos del contrato constitutivo del fideicomiso, o por la persona moral que el fideicomitente señale, previa adecuación del contrato antes señalado.

Los recursos concentrados en los términos de lo señalado en el párrafo anterior serán aplicados a sufragar todos los costos de operación y de los gastos de administración de los activos y unidades industriales, así como los derivados de la comercialización de los productos y subproductos de los mismos, y los del fideicomitente.

En la cláusula quinta se estipuló que en términos de los artículos 791, 798, 802, 806, 809, 828, fracción II, y demás aplicables del Código Civil Federal y para el efecto de que la administración y operación de los activos y las unidades industriales y la comercialización de sus productos y subproductos pueda llevarse a cabo, el fideicomitente en este acto concede a la fiduciaria la posesión derivada de los activos y las unidades industriales expropiadas que hasta la fecha ha ostentado en los términos del convenio de cesión de derechos.

En la cláusula séptima se estableció que todos los gastos, honorarios, contribuciones, aprovechamientos, productos y demás erogaciones que se generen con motivo de la formalización y ejecución de esta aportación, así como por la administración y operación de los referidos activos y unidades industriales, y por la comercialización de los productos y subproductos derivados de la misma serán con cargo al patrimonio de los fideicomisos, y en caso de que dicho patrimonio no resulte suficiente, la fiduciaria podrá actuar en los términos de lo previsto en los referidos contratos de fideicomiso.

Asimismo, se estableció que todos los gastos y/o costas judiciales, honorarios de abogados, cualquier pago de responsabilidades administrativas, pecuniarios o de cualquier otra índole que se generen con motivo de las cesiones de derechos a través de las cuales, el fideicomitente adquirió los derechos materia de la aportación del presente convenio; y la administración y operación de los activos y de las unidades industriales, así como la comercialización de los productos y subproductos, serán con cargo al patrimonio de los fideicomisos, y en caso de no existir recursos suficientes en el patrimonio de los mismo, deberán ser cubiertos en los términos del propio contrato constitutivo de los referidos fideicomisos.

Con la celebración de los 23 convenios de aportación se concluyó el proceso de la transferencia de los derechos para la administración y operación de los activos y unidades industriales, así como para la comercialización de los productos y subproductos derivados de los mismos, de conformidad con el contrato de fideicomiso del FEESA y del esquema jurídico aprobado por la CIGF con el acuerdo núm. 03-XVIII-1 del 11 de julio de 2003.

4.7 Situación financiera de los ingenios expropiados.

Como resultado del Decreto del 3 de septiembre de 2001, mediante el cual se expropiaron 27 ingenios azucareros, el Gobierno Federal asumió la administración y operación de estas unidades industriales, al considerar que los propietarios de los citados ingenios llevaron a sus empresas a perder la salud financiera, contrayendo deudas ante diversas sociedades de crédito y organismos del Gobierno Federal.

Los auditores externos encargados de dictaminar la situación financiera de los ingenios, se abstuvieron de emitir su opinión, con excepción del ejercicio fiscal de 2001, en el cual en 11 casos la opinión fue con salvedad y en 1 negativa, toda vez que tuvieron limitaciones al alcance de su trabajo, ya que no contaron con documentos que soportaran las operaciones de los ingenios, previas a la expropiación, por lo cual no se comprueba la razonabilidad de la situación financiera de los citados ingenios.

2001

Los estados financieros de la expropiación con cifras al 31 de agosto de 2001 y al 31 de diciembre de 2001 fueron dictaminados por los despachos de contadores HLB Lebrija, Álvarez y Cía.; Mancera Ernest and Young; Del Barrio y Cía., S.C.; Salles, Sáinz-Grant Thornton, S.C.; Prieto, Ruíz de Velasco y Cía. S.C.; Gómez Espiñeira, S.C.; y Bargalló, Cardoso y Asociados, S.C.

Los estados financieros de los 27 ingenios expropiados al 31 de agosto de 2001 reflejaron pérdidas por 2,437,045.0 miles de pesos, las cuales se incrementaron en 619,048.0 miles de pesos respecto de los 3,056,093.0 miles de pesos reflejados al 31 de diciembre del mismo año. El déficit a partir de que el Gobierno Federal tomó posesión de las unidades industriales expropiadas se incrementó en 25.4% de septiembre a diciembre de 2001.

En los dictámenes emitidos por los despachos de auditores externos, respecto de los estados financieros de los 27 ingenios, en 11 la opinión fue con salvedades, debido a las limitaciones al alcance de su trabajo; en 15 se abstuvo de emitir opinión; y en 1 se emitió opinión negativa, debido a

las limitaciones al alcance de su trabajo y a las desviaciones en la aplicación de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA).

Entre las limitaciones expresadas por los despachos, se encuentran las siguientes:

- a) Los saldos por cobrar y por pagar con otros ingenios no fueron conciliados y aceptados formalmente; b) la administración de los ingenios no proporcionó las actas del Consejo de Administración, ni las de Asamblea General de Accionistas por el ejercicio fiscal de 2001; c) se observaron diferencias entre los registros contables y los inventarios físicos de azúcar; d) no se incluyeron los ajustes relacionados con la valuación y clasificación de los activos y con la clasificación e importe de los pasivos que pudieran ser necesarios en caso de que la operación de las compañías no pudiera continuar como negocio en marcha; e) no se contó con los contratos que soporten las operaciones realizadas con el Fideicomiso FICANÑA; f) no se contó con documentación soporte para precisar el azúcar pignorada al 31 de diciembre de 2001; g) existen saldos de cuentas por cobrar provenientes de ejercicios anteriores que por su antigüedad se consideraron de dudosa recuperación; h) no se contó con la documentación que acreditara los pagos y cobros de los saldos de las cuentas por pagar y por cobrar; i) no se contó con un expediente debidamente soportado con la documentación original y los requisitos fiscales con respecto a las propiedades, maquinaria, planta y equipo; j) no están conciliados, en forma analítica, los saldos del rubro de inmuebles, maquinaria y equipo, determinados mediante avalúo al 31 de diciembre de 2000; k) no se obtuvo respuesta a las solicitudes de confirmación de saldos por pasivos existentes al 31 de diciembre de 2001; l) no se proporcionó la información necesaria para cerciorarse de la razonabilidad de los rubros de activos fijos en lo relativo a su valuación, actualización de las cifras del balance general y estado de resultados de conformidad con el Boletín B-10.

Las pérdidas reflejadas en los estados financieros de los 27 ingenios expropiados con cifras al 31 de agosto de 2001 y al 31 de diciembre del mismo año, se muestran en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS INGENIOS EXPROPIADOS AL 31 DE AGOSTO Y 31 DE DICIEMBRE DE 2001
(Miles de pesos)

Ingenio	Ejercicio fiscal 2001		Variación
	Enero-agosto	Enero-diciembre	
1. Alianza Popular, S.A. de C.V.	-138,749.0	-123,087.0	15,662.0
2. Atencingo, S.A. de C.V.	-165,798.0	-193,749.0	-27,951.0
3. Cía. Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.	60,189.0	42,419.0	-17,770.0
4. Central Progreso, S.A. de C.V.	-65,174.0	-47,128.0	18,046.0
5. El Dorado, S.A. de C.V.	2,645.0	12,377.0	9,732.0
6. El Modelo, S.A.	-274,183.0	-245,407.0	28,776.0
7. José María Martínez, S.A. de C.V. (Tala)	52,944.0	100,174.0	47,230.0
8. José María Morelos, S.A. de C.V.	-40,256.0	-79,939.0	-39,683.0
9. La Margarita, S.A. de C.V.	-27,860.0	-21,072.0	6,788.0
10. La Providencia, S.A. de C.V.	-71,153.0	-126,320.0	-55,167.0
11. Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	-14,688.0	-9,708.0	4,980.0
12. Pedernales, S.A. de C.V.	-71,353.0	-97,945.0	-26,592.0
13. San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.	-29,811.0	-30,608.0	-797.0
14. San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	-94,310.0	-121,363.0	-27,053.0
15. San Miguelito, S.A.	-88,862.0	-119,463.0	-30,601.0
16. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	-77,675.0	-73,401.0	4,274.0
17. Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V. (Santa Rosalía)	-19,513.0	-40,964.0	-21,451.0
18. Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.	-17,546.0	-43,896.0	-26,350.0
19. Casasano La Abeja, S.A. de C.V.	-20,216.0	-46,516.0	-26,300.0
20. Cía. Industrial Azucarera, S.A. de C.V. (Cuatotolapan)	-57,379.0	-66,344.0	-8,965.0
21. El Potrero, S.A.	-277,948.0	-380,503.0	-102,555.0
22. Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	-245,748.0	-322,738.0	-76,990.0
23. La Joya, S.A. de C.V.	-116,954.0	-136,484.0	-19,530.0
24. Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.	-79,001.0	-66,859.0	12,142.0
25. Plan de Ayala, S.A. de C.V.	-64,459.0	-133,571.0	-69,112.0
26. Plan de San Luis, S.A. de C.V.	-141,398.0	-149,527.0	-8,129.0
27. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	-352,789.0	-534,471.0	-181,682.0
Total	-2,437,045.0	-3,056,093.0	-619,048.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados (expropiación) al 31 de agosto de 2001 y al 31 de diciembre del mismo año.

2002

Respecto del ejercicio fiscal de 2002, el despacho Deloitte & Touche Tohmatsu (Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C.), encargado de dictaminar los estados financieros al 31 de diciembre de 2002 de los 27 ingenios expropiados; se abstuvo en su dictamen, en todos los casos, de expresar su opinión

debido a la importancia de las limitaciones en el alcance de su trabajo, y en vista del valor de los efectos que estas limitaciones puedan tener sobre los estados financieros correspondientes.

Entre las limitaciones expresadas por el despacho, se encuentran las siguientes:

- a) No se proporcionó la documentación para verificar la recuperación de ciertos saldos por cobrar, y no fue posible comprobar la suficiencia de la estimación para saldos de cobro dudoso; b) no fue posible cerciorarse de la existencia física de las acciones que soportan la inversión en acciones de las compañías asociadas registradas al 31 de diciembre de 2002; c) no se cuenta con una integración en forma analítica de los importes y descripciones que conforman el rubro de propiedad, planta y equipo antes de la expropiación; d) no se proporcionaron copias de los contratos vigentes celebrados con instituciones gubernamentales de crédito que amparan ciertos préstamos; e) no se obtuvieron confirmaciones de ciertos saldos de los rubros de cuentas por cobrar y cuentas por pagar; f) debido a que ciertos saldos de impuestos y gastos acumulados se encuentran en procesos de aclaración, no fue posible cerciorarse de la razonabilidad de los pasivos; g) no se cuenta con libros de actas de las asambleas de accionistas, de actas del Consejo de Administración ni registro de accionistas que soporten la inversión inicial, aumentos y/o disminuciones del capital social, debido a que no se obtuvo respuesta a las solicitudes de confirmación enviadas a los abogados de los ingenios y a la Comisión Nacional del Agua, no se tuvo la certeza de que todas las obligaciones y compromisos se encuentren debidamente registrados en los estados financieros correspondientes; h) no fue posible cerciorarse de los saldos en inventarios, ni del importe del costo de ventas al 31 de diciembre de 2002; i) no se obtuvo la documentación soporte de la determinación del factor utilizado por el perito valuador para calcular el valor de rescate que se considera para la determinación de la valuación, actualización y depreciación de la maquinaria y equipo.

Por otro lado, los estados financieros de los ingenios al 31 de diciembre de 2002 reflejaron una pérdida neta de 3,277,631.0 miles de pesos que, comparados con las pérdidas de 3,056,093.0 miles de pesos reflejadas en los estados financieros al 31 de diciembre de 2001, representaron un incremento del 7.2%.

Asimismo, el auditor externo manifestó que 11 ingenios habían perdido las dos terceras partes de su capital social, 10 la totalidad del mismo y de 6 no manifestó dicha información.

De conformidad con la opinión del auditor externo, los ingenios tienen un accionista, lo que, de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles, podría ser causa de disolución de la sociedad a solicitud de un tercero interesado, por lo que estos factores, entre otros, indican que los ingenios tal vez no puedan continuar con su operación.

Las pérdidas reflejadas en los estados financieros de los ingenios se muestran en el cuadro siguiente:

PÉRDIDAS NETAS DE 27 INGENIOS AZUCAREROS EXPROPIADOS
(Miles de pesos)

Ingenio	Enero- diciembre 2001	Enero- diciembre 2002
1. Alianza Popular, S.A. de C.V.	-123,087.0	-48,526.0
2. Atencingo, S.A. de C.V.	-193,749.0	-290,309.0
3. Cía. Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.	42,419.0	-34,059.0
4. Central Progreso, S.A. de C.V.	-47,128.0	-107,296.0
5. El Dorado, S.A. de C.V.	12,377.0	-49,143.0
6. El Modelo, S.A.	-245,407.0	-203,426.0
7. José María Martínez, S.A. de C.V. (Tala)	100,174.0	102,026.0
8. José María Morelos, S.A. de C.V.	-79,939.0	-64,244.0
9. La Margarita, S.A. de C.V.	-21,072.0	-212,363.0
10. La Providencia, S.A. de C.V.	-126,320.0	-260,027.0
11. Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	-9,708.0	5,658.0
12. Pedernales, S.A. de C.V.	-97,945.0	-67,023.0
13. San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.	-30,608.0	-35,986.0
14. San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	-121,363.0	-71,960.0
15. San Miguelito, S.A.	-119,463.0	-129,167.0
16. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	-73,401.0	-29,501.0
17. Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V. (Santa Rosalía)	-40,964.0	-82,167.0
18. Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.	-43,896.0	-55,079.0
19. Casasano La Abeja, S.A. de C.V.	-46,516.0	-57,037.0
20. Cía. Industrial Azucarera, S.A. de C.V. (Cuatotolapan)	-66,344.0	-11,009.0
21. El Potrero, S.A.	-380,503.0	-375,184.0
22. Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	-322,738.0	-181,932.0
23. La Joya, S.A. de C.V.	-136,484.0	-262,106.0
24. Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.	-66,859.0	37,118.0
25. Plan de Ayala, S.A. de C.V.	-133,571.0	73,145.0
26. Plan de San Luis, S.A. de C.V.	-149,527.0	-253,015.0
27. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	-534,471.0	-615,019.0
Total	-3,056,093.0	-3,277,631.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2001 y 2002 de 27 ingenios azucareros expropiados.

2003

Respecto del ejercicio fiscal de 2003, el despacho Deloitte & Touche Tohmatsu (Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C.), encargado de dictaminar los estados financieros al 31 de diciembre de 2003 de los 27 ingenios expropiados; se abstuvo en su dictamen, en todos los casos, de expresar su opinión debido a la importancia de las limitaciones en el alcance de su trabajo, y en vista del valor de los efectos que estas limitaciones puedan tener sobre los estados financieros correspondientes.

Entre las limitaciones expresadas por el despacho, se encuentran las siguientes:

El despacho indicó que derivado de la naturaleza de la expropiación de los ingenios azucareros, existían documentos y análisis originados por operaciones anteriores a la fecha de la expropiación, que no fueron recibidos por la Administración Pública Federal durante el acto de entrega-recepción, y que al 31 de diciembre de 2003 aún no se contaba con ellos. Por lo tanto, debido a la información no recibida y a otra relacionada con las operaciones de los ejercicios de 2003 y 2002, que tampoco les fue proporcionada, no pudieron satisfacerse sobre la razonabilidad de los importes relativos ni de lo apropiado de las revelaciones incluidas en los estados financieros.

Asimismo, la entidad fiscalizada informó a la ASF que las causas de abstención para emitir una opinión en los dictámenes de los estados financieros de los ingenios expropiados, obedecen a deficiencias anteriores a la expropiación o heredadas de la misma que por el momento no eran factibles de corregir, ya que el proceso de expropiación no había concluido.

Los estados financieros de los ingenios al 31 de diciembre de 2003 reflejaron una pérdida neta de 1,805,677.0 miles de pesos que, comparados con las pérdidas de 3,277,631.0 miles de pesos reflejadas en los estados financieros al 31 de diciembre de 2002, y las pérdidas por 3,056,093.0 miles de pesos reflejadas en los estados financieros al 31 de diciembre de 2001, reflejaron una mejoría en los resultados de su operación al presentar una disminución en las pérdidas netas en 45% y 41%, en comparación con los ejercicios fiscales de 2002 y 2001, respectivamente.

Las pérdidas reflejadas en los estados financieros de los ingenios se muestran en el cuadro siguiente:

PÉRDIDAS NETAS DE LOS 27 INGENIOS EXPROPIADOS

(Miles de pesos)

Ingenio	Enero- diciembre 2001	Enero- diciembre 2002	Enero-diciembre 2003
1. Alianza Popular, S.A. de C.V.	-123,087.0	-48,526.0	-27,101.0
2. Atencingo, S.A. de C.V.	-193,749.0	-290,309.0	-25,820.0
3. Cía. Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.	42,419.0	-34,059.0	-27,460.0
4. Central Progreso, S.A. de C.V.	-47,128.0	-107,296.0	-41,200.0
5. El Dorado, S.A. de C.V.	12,377.0	-49,143.0	38,302.0
6. El Modelo, S.A.	-245,407.0	-203,426.0	-86,708.0
7. José María Martínez, S.A. de C.V. (Tala)	100,174.0	102,026.0	-223,047.0
8. José María Morelos, S.A. de C.V.	-79,939.0	-64,244.0	26,324
9. La Margarita, S.A. de C.V.	-21,072.0	-212,363.0	-90,429
10. La Providencia, S.A. de C.V.	-126,320.0	-260,027.0	-107,049
11. Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	-9,708.0	5,658.0	-8,521.0
12. Pedernales, S.A. de C.V.	-97,945.0	-67,023.0	-117,580.0
13. San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.	-30,608.0	-35,986.0	1,718.0
14. San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	-121,363.0	-71,960.0	-43,960.0
15. San Miguelito, S.A.	-119,463.0	-129,167.0	-70,489.0
16. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	-73,401.0	-29,501.0	13,894.0
17. Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V. (Santa Rosalia)	-40,964.0	-82,167.0	18,085.0
18. Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.	-43,896.0	-55,079.0	-8,550.0
19. Casasano La Abeja, S.A. de C.V.	-46,516.0	-57,037.0	-10,250.0
20. Cía. Industrial Azucarera, S.A de C.V. (Cuatotolapan)	-66,344.0	-11,009.0	-28,053.0
21. El Potrero, S.A.	-380,503.0	-375,184.0	-165,562.0
22. Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	-322,738.0	-181,932.0	-36,014.0
23. La Joya, S.A. de C.V.	-136,484.0	-262,106.0	-114,995.0
24. Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.	-66,859.0	37,118.0	14,946.0
25. Plan de Ayala, S.A. de C.V.	-133,571.0	73,145.0	-77,903.0
26. Plan de San Luis, S.A. de C.V.	-149,527.0	-253,015.0	-319,274.0
27. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	-534,471.0	-615,019.0	-288,981.0
Total	-3,056,093.0	-3,277,631.0	-1,805,677.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2001 y 2002 de 27 ingenios azucareros expropiados.

2004

Por lo que respecta al ejercicio fiscal de 2004, en el mes de marzo de ese año, por resolución judicial, el Gobierno Federal devolvió 4 ingenios al Grupo Azucarero México, S.A. de C.V., por lo que en ese ejercicio sólo se dictaminaron 23 ingenios.

El despacho Deloitte & Touche Tohmatsu (Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C.), encargado de dictaminar los estados financieros al 31 de diciembre de 2004 de los 23 ingenios expropiados, se abstuvo en su dictamen, en todos los casos, de expresar su opinión debido a las limitaciones al

alcance de su trabajo, a las desviaciones en la aplicación de los PCGA, y en vista del valor de los efectos que estas limitaciones puedan tener sobre los estados financieros correspondientes.

El despacho indicó que derivado de la naturaleza de la expropiación de los ingenios azucareros, existían documentos y análisis originados por operaciones anteriores a la fecha de la expropiación que no fueron recibidos por la Administración Pública Federal durante el acto de entrega-recepción de los ingenios al 31 de diciembre de 2001, y que de acuerdo con la información recibida de la nueva administración aún no contaba con ellos. Por lo que debido a las limitaciones en el alcance en relación con la información no recibida de las operaciones de dicha expropiación y de los ejercicios fiscales de 2002 a 2004, no permitió al despacho satisfacer la razonabilidad de la situación financiera de los ingenios, entre otros aspectos, respecto de los importes de los inventarios y de la valuación y clasificación de los activos; asimismo, no se tiene la certeza de la contratación de créditos, la propiedad de activos y saldos por cobrar, ni de que los compromisos y obligaciones a cargo de las unidades industriales se encontraran debidamente registrados o revelados en los estados financieros.

El auditor externo señaló que no se proporcionó la documentación que permitiera verificar la recuperación de ciertos saldos por cobrar y anticipos a proveedores al 31 de diciembre de 2003 y 2004.

Los resultados en la operación corresponden al comparativo de sólo 23 ingenios, en razón de que 4 de los 27 ingenios expropiados fueron devueltos en marzo de 2004. Las pérdidas reflejadas en los estados financieros por el periodo de enero a diciembre de 2004 de los 23 ingenios ascendieron a 1,923,661.0 miles de pesos, que en comparación con las pérdidas de los mismos ingenios por el ejercicio fiscal de 2003, que ascendieron a 1,127,357.0 miles de pesos, se refleja un incremento en las pérdidas netas del 18.2%.

Las pérdidas reflejadas por los 23 ingenios se muestran en el cuadro siguiente:

PÉRDIDAS NETAS DE 23 INGENIOS EXPROPIADOS
(Miles de pesos)

Ingenios	Enero-diciembre 2003	Enero-diciembre 2004
1. Alianza Popular, S.A. de C.V.	-27,101.0	-44,798.0
2. Atencingo, S.A. de C.V.	-25,820.0	75,259.0
3. Cía. Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.	-27,460.0	-61,554.0
4. Central Progreso, S.A. de C.V.	-41,200.0	54,874.0
5. El Modelo, S.A.	-86,708.0	-27,828.0
6. José María Morelos, S.A. de C.V.	26,324	-894.0
7. La Margarita, S.A. de C.V.	-90,429	-38,187.0
8. La Providencia, S.A. de C.V.	-107,049	-141,537.0
9. Pedernales, S.A. de C.V.	-117,580.0	-71,641.0
10. San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.	1,718.0	12,443.0
11. San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	-43,960.0	-24,990.0
12. San Miguelito, S.A.	-70,489.0	96,364.0
13. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	13,894.0	68,622.0
14. Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V. (Santa Rosalía)	18,085.0	-222,608.0
15. Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.	-8,550.0	-4,784.0
16. Casasano La Abeja, S.A. de C.V.	-10,250.0	-73,862.0
17. Cía. Industrial Azucarera, S.A. de C.V. (Cuatutlopan)	-28,053.0	-56,622.0
18. El Potrero, S.A.	-165,562.0	-486,491.0
19. Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	-36,014.0	-146,167.0
20. La Joya, S.A. de C.V.	-114,995.0	-142,968.0
21. Plan de Ayala, S.A. de C.V.	-77,903.0	-144,231.0
22. Plan de San Luis, S.A. de C.V.	-319,274.0	-302,059.0
23. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	-288,981.0	-240,002.0
Total	-1,627,357.0	-1,923,661.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2003 y 2004 de 23 ingenios azucareros expropiados.

2005

Respecto del ejercicio fiscal de 2005, el despacho Deloitte & Touche Tohmatsu (Galaz, Yamazaki, Ruiz Urquiza, S.C.), encargado de dictaminar los estados financieros al 31 de diciembre de 2005 de los 23 ingenios expropiados, se abstuvo en su dictamen, en todos los casos, de expresar su opinión debido a la importancia de las limitaciones en el alcance de su trabajo, ya que no contó con una serie de documentos y análisis originados por operaciones anteriores a la fecha de expropiación e inclusive

hasta el 31 de diciembre de 2005, y en vista del valor de los efectos que estas limitaciones puedan tener sobre los estados financieros correspondientes.

Sobre las limitaciones, el despacho indicó que no recibió respuesta sobre la confirmación de saldo a cargo del Gobierno Federal correspondiente a los derechos de cobro por indemnización por expropiación; se carece de la documentación que acredite la propiedad de los inmuebles, maquinaria y equipo adquiridos antes de la expropiación; no contó con copias de los contratos vigentes con FINA, que amparan los préstamos registrados a su favor al 31 de diciembre de 2005.

El valor de los inmuebles, maquinaria y equipo de 9 ingenios fue actualizado durante el ejercicio fiscal de 2005 al registrar el valor de avalúo determinado por el INDAABIN; a su vez, el Gobierno Federal, a través de NAFIN, cedió las plantas industriales en administración a los fideicomisos constituidos para tal fin; en consecuencia, no le fue posible cerciorarse de la depreciación correspondiente al periodo del 1 de enero al 30 de septiembre de 2005 ni de su efecto en la determinación del valor de los inventarios, costo de ventas y resultados de operación por el mismo periodo. La SAGARPA o el FEESA, a partir de la fecha de expropiación y hasta el 31 de diciembre de 2004 y 30 de septiembre de 2005, envió remesas de efectivo a los ingenios que se utilizaron para cubrir obligaciones derivadas de la operación de los mismos, y que se presentan en los estados financieros al 31 de diciembre de 2004 como un pasivo a corto plazo a favor del Gobierno Federal, de los cuales no se recibió respuesta de confirmación de saldos.

Las limitaciones en el alcance en relación con la información no recibida de las operaciones de dicho ejercicio y de los ejercicios fiscales de 2002 a 2004, no permitieron al despacho satisfacer la razonabilidad de la situación financiera de los ingenios, entre otros aspectos, respecto de los importes de los inventarios, y de la valuación y clasificación de los activos; asimismo, no se tiene la certeza de la contratación de créditos, la propiedad de activos y saldos por cobrar, ni de que los compromisos y obligaciones a cargo de las unidades industriales se encontraran debidamente registrados o revelados en los estados financieros.

Los estados financieros de los 23 ingenios al 31 de diciembre de 2005 reflejaron una pérdida neta de 16,557,122.0 miles de pesos que, comparados con las pérdidas de los mismos ingenios por 1,923,661.0 miles de pesos reflejadas en los estados financieros al 31 de diciembre de 2004, y las pérdidas por 1,627,357.0 miles de pesos reflejadas en los estados financieros al 31 de diciembre de 2003, reflejaron un incremento del 760.7% y 917.4% en los resultados de su operación, en comparación con los ejercicios fiscales de 2003 y 2004, respectivamente.

Las pérdidas reflejadas en los estados financieros de los ingenios se muestran en el cuadro siguiente:

PÉRDIDAS NETAS DE 23 INGENIOS EXPROPIADOS
(Miles de pesos)

Ingenios	Enero-diciembre 2003	Al 31 de diciembre de 2004	Al 31 de diciembre de 2005
1. Alianza Popular, S.A. de C.V.	-27,101.0	-44,798.0	-159,359.0
2. Atencingo, S.A. de C.V.	-25,820.0	75,259.0	-1,150,747.0
3. Cía. Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.	-27,460.0	-61,554.0	-79,313.0
4. Central Progreso, S.A. de C.V.	-41,200.0	54,874.0	-43,861.0
5. El Modelo, S.A.	-86,708.0	-27,828.0	-2,785,582.0
6. José María Morelos, S.A. de C.V.	26,324	-894.0	-86,064.0
7. La Margarita, S.A. de C.V.	-90,429	-38,187.0	-160,657.0
8. La Providencia, S.A. de C.V.	-107,049	-141,537.0	-621,525.0
9. Pedernales, S.A. de C.V.	-117,580.0	-71,641.0	-34,082.0
10. San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.	1,718.0	12,443.0	241,306.0
11. San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	-43,960.0	-24,990.0	-149,857.0
12. San Miguelito, S.A.	-70,489.0	96,364.0	-976,421.0
13. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	13,894.0	68,622.0	381,008.0
14. Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V. (Santa Rosalia)	18,085.0	-222,608.0	24,840.0
15. Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.	-8,550.0	-4,784.0	-126,593.0
16. Casasano La Abeja, S.A. de C.V.	-10,250.0	-73,862.0	-693,704.0
17. Cía. Industrial Azucarera, S.A de C.V. (Cuatutlopan)	-28,053.0	-56,622.0	1,492.0
18. El Potrero, S.A.	-165,562.0	-486,491.0	-2,314,136.0
19. Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	-36,014.0	-146,167.0	-824,801.0
20. La Joya, S.A. de C.V.	-114,995.0	-142,968.0	-118,861.0
21. Plan de Ayala, S.A. de C.V.	-77,903.0	-144,231.0	-431,367.0
22. Plan de San Luis, S.A. de C.V.	-319,274.0	-302,059.0	-2,524,621.0
23. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	-288,981.0	-240,002.0	-3,924,217.0
Total	-1,627,357.0	-1,923,661.0	-16,557,122.0

FUENTE: Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2003, 2004, y 2005 de 23 ingenios azucareros expropiados.

Al respecto, el FEESA informó que en cumplimiento de las normas vigentes de información financiera de carácter general y de la sugerencia de la auditoría externa para reflejar en la contabilidad de los ingenios el valor determinado por INDAABIN en los avalúos practicados para determinar el pago de los ingenios expropiados el 3 de septiembre de 2001, propició sin requerir flujo de efectivo que en los estados financieros al 31 de diciembre de 2005, se reflejaran pérdidas netas por 16,557,121.9 miles de

pesos, lo que provocó una diferencia con respecto de ejercicios anteriores, como se muestra en el cuadro siguiente:

PÉRDIDAS NETAS DE 23 INGENIOS EXPROPIADOS (Miles de pesos)	
Año	Importe
2002	(3,208,956.0)
2003	(1,627,357.0)
2004	(1,923,661.0)
2005	(16,557,121.9)

FUENTE: Estados financieros al 31 de diciembre de los ejercicios fiscales correspondientes.

El FEESA informó que las razones principales de las pérdidas netas de los 23 ingenios, que se reflejan en sus estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2005, fueron las siguientes:

- a) El reconocimiento contable del avalúo del activo fijo que al efecto practicó el INDAABIN, con un efecto neto en la contabilidad de nueve ingenios por un importe de 9,444,979.6 miles de pesos, equivalente al 57.0% del total de las pérdidas netas de los 23 ingenios.
- b) El reconocimiento de los adeudos anteriores a la expropiación con la Comisión Nacional del Agua y el uso de ésta en 2005, y que representó 3,081,827.3 miles de pesos, equivalente al 18.6% de las pérdidas netas de los 23 ingenios.
- c) Los intereses y la pérdida cambiaria proveniente de los créditos obtenidos antes de la expropiación, por un importe de 3,122,364.2 que equivale al 18.8% del total de las pérdidas netas de los 23 ingenios.

Asimismo, informó que en los tres conceptos anteriores, no se requirió de flujo de efectivo. La integración de la pérdida por el ajuste del valor de los activos fijos se muestra en el cuadro siguiente:

INTEGRACIÓN DE LA PÉRDIDA POR EL AJUSTE DEL VALOR DE LOS ACTIVOS FIJOS
(Miles de pesos)

Ingenio	Activo fijo		Pérdida por el ajuste de valor del activo fijo
	Registro contable histórico	Avalúo	
1. El Potrero	2,226,083.8	169,231.5	2,056,852.3
2. Casasano	392,284.4	57,291.7	334,992.7
3. Emiliano Zapata	941,029.6	160,471.1	780,558.5
4. Atencingo	1,530,840.8	140,365.3	1,390,475.5
5. Plan de San Luis	1,022,807.9	140,235.3	882,572.6
6. La Providencia	874,124.4	83,637.7	790,486.7
7. San Cristóbal	2,140,554.1	266,065.8	1,874,488.3
8. El Modelo	935,398.6	107,236.6	828,162.0
9. San Miguelito	569,708.0	63,317.0	506,391.0
Total	10,632,831.6	1,187,852.0	9,444,979.6

FUENTE: Avalúos practicados por el INDAABIN del 20 de agosto y 1 de noviembre de 2005, y estados financieros de los ingenios correspondientes a los meses de septiembre, octubre y diciembre de 2005.

Al respecto, el FEESA informó que el valor histórico de los activos expropiados reflejado en los estados financieros anteriores a la fecha de la expropiación representa el Valor Neto de Reposición (VNR) determinado por Grupo Profesional Mexicano, S.C. (GROMEX), en los avalúos practicados a los ingenios con cifras al 31 de diciembre de 2000; sin embargo, en los avalúos de tres ingenios, los importes a VNR de los activos fijos no coinciden en 0.01% con los señalados en los estados financieros dictaminados. Además, no se incluyó la integración del monto de los terrenos y construcciones.

No obstante de los apoyos otorgados a los ingenios expropiados en los ejercicios fiscales de 2001 y 2002, estos continuaron en el 2005, reflejando pérdidas netas como resultado de su operación, lo que podría ocasionar en el futuro un mayor costo fiscal al Gobierno Federal, en caso de que el producto obtenido por los ingenios como resultado de su operación no fuera suficiente para hacerle frente a sus compromisos.

Los 27 ingenios azucareros expropiados reflejaron pérdidas netas de septiembre de 2001 a diciembre de 2003 por 5,702,356.0 miles de pesos integrados por: 619,048.0 miles de pesos en 2001; 3,277,631.0 miles de pesos en 2002, y 1,805,677.0 miles de pesos en 2003. Una vez devueltos los 4 ingenios del grupo GAM, los 23 ingenios restantes tuvieron pérdidas netas por los ejercicios fiscales de 2004 y 2005 por 18,480,783.0 miles de pesos, integrados por 1,923, 661.0 miles de pesos en 2004 y 16,557,122.0 miles de pesos en 2005.

Las pérdidas de 2005 estuvieron impactadas por adeudos anteriores a la expropiación con la Comisión Nacional del Agua por 3,081,827.3 miles de pesos; intereses y pérdida cambiaria y créditos obtenidos antes de la expropiación por 3,122,364.2 miles de pesos, y ajustes en el valor de los activos fijos en los 9 ingenios del Grupo CAZE por 9,444,979.6 miles de pesos.

Los estados financieros de los ingenios fueron dictaminados durante los periodos de 2001 a 2005 y, excepto por el ejercicio fiscal de 2001, los auditores externos se abstuvieron de emitir una opinión, en razón de haber tenido limitaciones importantes en el alcance de su trabajo, y en vista del impacto y de los efectos que en los estados financieros podían tener dichas limitaciones, ya que no contaron con información y documentación de operaciones anteriores a la fecha de expropiación y de los ejercicios que revisaron.

En las resoluciones favorables que obtuvieron los ingenios, el Poder Judicial Federal, al valorar los elementos y medios de convicción aportados en los juicios de amparo, arribó a diversas conclusiones, entre las que destacan, que la autoridad administrativa expresó en el decreto expropiatorio las consideraciones relativas a las hipótesis señaladas en el artículo 1, fracciones V y IX, de la Ley de Expropiación, pero no se probaron las aseveraciones de las causas de utilidad pública en el expediente administrativo integrado para tal efecto, ya que no existe un estudio formal de que los ingenios contrajeron grandes deudas, y que éstas afectaron al sector azucarero y al empleo, además de que no se acreditó el beneficio colectivo con la expropiación. Consideró en los amparos en revisión relacionados con los juicios 847/2001 y 850/2001, que la interpretación del párrafo segundo del artículo 14 Constitucional, debe ser en el sentido de otorgar una garantía de audiencia a favor del afectado antes de la realización del acto expropiatorio. Estos criterios, condujeron a declarar fundados los conceptos de violación y a conceder la protección de la Justicia de la Unión a los quejosos en 14 ingenios.

La resolución del juicio de amparo promovido por los 9 ingenios del Grupo CAZE en su carácter de propietarios, fue sobreseído al no haber acreditado ser la parte a quien perjudicaba el acto expropiatorio, ya que los ingenios habían constituido un fideicomiso en su calidad de fideicomitentes por lo que el fideicomisario era a quien le perjudicaba dicho acto.

4.8 Acciones emprendidas para la desincorporación de los ingenios propiedad del Gobierno Federal.

A partir de la expropiación de los ingenios azucareros, el Gobierno Federal tomó posesión de las unidades industriales y de su administración, y en términos de la suspensión concedida por los amparos promovidos por los afectados tuvo obligación en mantener las cosas en el estado en que se encontraban, hasta en tanto el Poder Judicial de la Federación resolviera en definitiva la constitucionalidad del Decreto de expropiación del 3 de septiembre de 2001.

Con motivo del Decreto por el que se expropiaron 27 ingenios azucareros del 3 de septiembre de 2001, los ex propietarios afectados promovieron diversos juicios de amparo en contra de ese acto del Ejecutivo Federal.

De los 27 ingenios señalados en el Decreto de expropiación del 3 de septiembre de 2001, a 14 se les otorgó el amparo y la protección de la justicia de la unión. De los 13 restantes, 2 se encontraban en proceso de liquidación a través del entonces FIDELIQ al momento de la publicación del Decreto expropiatorio; en 2 que correspondían al Grupo GAM los afectados se desistieron del amparo, y a los 9 del grupo CAZE se les negó la protección de la justicia Federal. Los 13 ingenios que ya son propiedad del Gobierno Federal, se muestran a continuación:

INGENIOS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL

-
1. Atencingo, S.A. de C.V.
 2. El Modelo, S.A.
 3. La Providencia, S.A. de C.V.
 4. San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.
 5. San Miguelito, S.A.
 6. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.
 7. Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V.
 8. Casasano La Abeja, S.A. de C.V.
 9. El Potrero, S.A.
 10. Emiliano Zapata, S.A. de C.V.
 11. La Joya, S.A. de C.V.
 12. Plan de San Luis, S.A. de C.V.
 13. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
-

FUENTE: FEESA. Información y juicios de amparo.

Al respecto, con el oficio núm. 100.-286 del 28 de febrero de 2005, la SAGARPA informó que una vez que hubiera una definición en firme del Poder Judicial de la Federación, sobre los procesos legales emprendidos por los afectados, las unidades industriales expropiadas serían desincorporadas y puestas a la venta a inversionistas privados, y se fijó un plazo no mayor de 180 días posteriores a la expedición de los acuerdos de desincorporación correspondientes (por parte de la Secretaría de la Función Pública).

Asimismo, la secretaría comunicó que derivado de las características y condiciones de cada unidad productiva, pudiera no resultar exitoso o conveniente el proceso de desincorporación y enajenación, en cuyos casos el Gobierno Federal realizará el trámite correspondiente para su incorporación al sector paraestatal.

En consecuencia, el 14 de abril de 2005 la Secretaría de la Función Pública (SFP) publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se desincorporan del régimen de dominio público de la Federación los inmuebles de cuatro ingenios azucareros propiedad del Gobierno Federal denominados Compañía Industrial Azucarera San Pedro, La Joya, Azucarera de la Chontalpa y San Francisco El Naranjal, y se autorizó su venta a través del organismo público descentralizado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

Con respecto de los cuatro ingenios transferidos al SAE para su enajenación (dos de GAM y dos en liquidación), el 17 de mayo de 2005, la SAGARPA, la SFP-INDAABIN, el FEESA y el SAE firmaron un convenio con objeto de acordar los términos y condiciones para transferir al SAE con fines de enajenación los ingenios antes referidos, de conformidad con los artículos 9, fracciones XIV y XXIII del Reglamento Interior de la SAGARPA; 1, 3, fracciones VI y XIX, y 8, fracciones VIII y XXI, del Reglamento del INDAABIN; las cláusulas cuarta, incisos e, y k, octava, incisos a, y n, y novena, incisos a, y h, del contrato constitutivo del FEESA; y artículo 16, fracción I y XI del Estatuto Orgánico del SAE.

El 18 de mayo de 2005, el SAE publicó la convocatoria para la enajenación onerosa a través de la licitación pública DECCE núm. 04/05 de los ingenios La Joya, S.A. de C.V.; Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V.; San Francisco el Naranjal, S.A. de C.V., y Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V., en la cual 11 grupos interesados en la compra adquirieron las bases de licitación. Sin embargo, sólo se recibió una oferta por el ingenio San Francisco El Naranjal, lo que provocó que se declarara desierta dicha licitación.

Como resultado de lo anterior, el 29 de julio de 2005 el SAE efectuó la venta mediante el procedimiento de adjudicación directa del ingenio San Francisco El Naranjal por 125,600.0 miles de pesos.

Debido a lo anterior, a marzo de 2007, de los 13 ingenios propiedad del Gobierno Federal, sólo se ha enajenado 1, los 12 que quedan tienen que ser enajenados o integrados al sector paraestatal.

A efecto de conocer la situación legal que guardan los juicios de amparo interpuestos por los ex propietarios de los ingenios, se solicitó a la entidad fiscalizada la información correspondiente, y en respuesta, mediante el oficio núm. 100.-1044 del 23 de noviembre de 2006, la SAGARPA comunicó a la ASF lo siguiente:

De los 27 ingenios, La Joya, S.A. de C.V., y la Chontalpa, S.A. de C.V., habían sido declarados en quiebra y el FIDELIQ, hoy SAE, funge como síndico de la misma, y que la expropiación causó estado, por lo que en su oportunidad se puso a disposición del Juez el monto de la indemnización determinada

por el INDAABIN; y ambos fueron desincorporados del Patrimonio Público Federal² y transferidos al SAE para su venta.

Asimismo, se informó que al Grupo Azucarero México (GAM) se le otorgó la protección de la justicia de cuatro de los seis ingenios de su propiedad, y causó estado la expropiación en los dos restantes. Estos seis ingenios fueron desincorporados del Patrimonio Público Federal, de los cuales, cuatro se devolvieron a sus propietarios y los dos expropiados, San Francisco el Naranjal, S.A. de C.V., y Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V., fueron transferidos al SAE para su venta.

La SAGARPA también informó que a los nueve ingenios del Grupo Escorpión (CAZE) les fue negado el amparo de la justicia y, dada su situación de endeudamiento, el Gobierno Federal promovió proceso de Concurso Mercantil para poner a disposición del Juez el monto de las indemnizaciones, y en seguida se desincorporarán del Patrimonio Público Federal y se pondrán a disposición del SAE para su venta.

En cuanto al Grupo Machado, informó que le fue concedido el amparo de la justicia por lo que se refiere a los cuatro ingenios de su propiedad; en el ejercicio fiscal de 2006 se efectuó la devolución de tres, y está en proceso de devolución el cuarto.

En cuanto a los seis ingenios del Grupo Santos, señaló que les fue otorgada la protección de la Justicia, por lo que se ha iniciado el proceso de devolución, habiéndose solicitado al juzgado correspondiente la aclaración de la sentencia; en especial, en lo que a algunos paquetes accionarios se refiere.

Considerando la devolución de estos 10 ingenios (4 del Grupo Machado y 6 de Grupo Santos) y restándola al remanente de 22 ingenios referido con anterioridad, únicamente quedaron 12 ingenios en poder del Gobierno Federal. La situación legal de los ingenios expropiados se muestra en el cuadro siguiente:

² El 14 de abril de 2005 la Secretaría de la Función Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que desincorpora del régimen de dominio público de la Federación 4 ingenios, y autoriza su venta a través del SAE.

SITUACIÓN LEGAL DE LOS 27 INGENIOS EXPROPIADOS, NOVIEMBRE DE 2006

Grupo	Ingenios	A favor de:		Vendido	Observaciones
		Amparados	Gob. Fed.		
FIDELIQ / SAE	2		2		En proceso de venta SAE (2)
Grupo GAM	6	4	1	1	Devuelto a propietarios (4) En proceso de venta SAE (1) Vendido por el SAE (1)
Grupo CAZE	9		9		Les fue negado el amparo a los quejosos, serán transferidos al SAE para su venta (9)
Grupo Machado	4	4			Devuelto a propietarios (3) En procesos de devolución (1)
Grupo Santos	6	6			En procesos de devolución (6)
Total	27	14	12	1	

FUENTE: Oficio núm. 100.-1044 del 23 de noviembre de 2006 emitido por la SAGARPA.

Respecto de los 12 ingenios que quedaron en propiedad del Gobierno Federal, tres están en proceso de venta en el SAE, y de nueve, de acuerdo con lo informado por la SAGARPA, el Ejecutivo Federal promovió proceso de Concurso Mercantil, para poner a disposición del juez el monto de las indemnizaciones, y proceder a su desincorporación del Patrimonio Público Federal y se pondrán a disposición del SAE para su venta.

De los 27 ingenios expropiados, 14 obtuvieron resolución judicial favorable; a 9 se les negó la protección de Justicia de la Federación, y por lo tanto ya son propiedad del Gobierno Federal. Por lo que respecta a los 4 restantes, tres de ellos se encuentran en proceso de venta por conducto del SAE, y el otro fue enajenado a título oneroso por el Gobierno.

En caso de no resultar exitoso o conveniente el proceso de desincorporación y enajenación de los ingenios expropiados, el Gobierno Federal, por conducto de la SAGARPA, deberá realizar el trámite correspondiente para su incorporación al sector paraestatal.

Conclusiones:

1. El Ejecutivo Federal fundamentó su Decreto expropiatorio en razón de que la agroindustria azucarera es una actividad de alto impacto social por su producción y por el empleo que crea en el campo; de que el azúcar es un artículo de consumo necesario y básico para la población de

bajos ingresos, y de que la agroindustria es de interés público. Además, se buscó eliminar las prácticas indebidas de los propietarios de los ingenios que llevaron a sus empresas a perder la salud financiera al contraer grandes deudas, ya que la inviabilidad financiera les impedía operar con eficiencia y honrar compromisos. Finalmente, se aseguró que la expropiación fomentaría la actividad productiva, contribuiría a un funcionamiento eficaz del mercado y a garantizar la conservación de las empresas. La expropiación incluyó a las unidades industriales denominadas ingenios azucareros con todos sus anexos.

2. El artículo tercero transitorio del Decreto estableció que la SHCP y la SAGARPA realizarían las acciones necesarias para constituir la o las entidades paraestatales para administrar los bienes expropiados. El 12 de octubre de 2001 se constituyó el fideicomiso público denominado Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA), que tendría como objetivo prioritario la administración de los bienes expropiados a través de vehículos financieros, fiduciarios y jurídicos que resultaren necesarios. En consecuencia, el 25 de enero de 2002 se constituyó la sociedad mercantil denominada Promotora Azucarera, S.A. de C.V. (PROASA), con objeto de recibir y transmitir los derechos que correspondieren para administrar y operar las unidades industriales. Ese mismo día se constituyó el Fideicomiso Comercializador (FICO), con objeto de que fungiera como un mecanismo de carácter comercial, financiero y administrativo que facilitara el eficaz funcionamiento de las unidades industriales expropiadas.

En agosto de 2003 se constituyeron 27 fideicomisos privados, uno por cada unidad expropiada, con objeto de facilitar la administración.

3. De los 27 ingenios expropiados, dos se encontraban en liquidación en el FIDELIQ, ahora SAE. Los representantes legales de los 25 ingenios restantes tramitaron juicios de amparo por considerar que se violaron sus garantías de audiencia y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El Poder Judicial Federal argumentó en los amparos que: 1) en tratándose de la figura de la expropiación, son requisitos insoslayables la fundamentación y motivación, por lo que el Decreto estaba obligado a exponer las causas de utilidad pública y citar las disposiciones legales para el efecto, pero, además, debía contener en los expedientes administrativos los medios de convicción necesarios que justificaran fehacientemente las consideraciones expresadas en el Decreto; los juzgadores no encontraron probadas las causas de utilidad pública invocadas en el Decreto y previstas en la fracción V del artículo 1 de la Ley de Expropiación; 2) tampoco encontraron en el expediente administrativo alguna prueba que acreditara el beneficio de la colectividad, como uno de los requisitos fundamentales de toda expropiación; 3) se adujo que el artículo 3 de la Ley de Expropiación exige explicar por qué es necesario privar de sus bienes sólo

a determinadas personas morales y no a todas las que forman parte de un sector de la sociedad, cuestión que no hizo la autoridad expropiatoria; 4) el Decreto contravino la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 Constitucional, al contener vicios en el expediente administrativo como en el propio acto jurídico; 5) no se concedió la garantía de audiencia previa a favor de los afectados dado que a todo acto de privación le debe preceder un procedimiento en el que se otorgue al afectado la oportunidad defensiva y probatoria de conformidad con el artículo 14 Constitucional; 6) el juzgador no encontró prueba de que la expropiación conservaría la actividad productiva azucarera así como los empleos actuales; 7) el juzgador argumentó que no existió un estudio formal que demostrara que los ingenios contrajeran grandes deudas y que éstas fueran consideradas como prácticas indebidas y menos que hubieran afectado al sector azucarero; 8) por todas las razones anteriores, la autoridad juzgadora procedió a conceder el amparo y protección de la justicia a 14 de los 25 ingenios.

4. Los 11 ingenios que no recibieron la protección de la justicia, la autoridad juzgadora adujo las siguientes razones: 1) en dos, los quejosos se desistieron del amparo, lo que provocó el sobreseimiento del mismo; y 2) en relación con los nueve restantes también fue sobreseído el juicio, ya que los quejosos promovieron el juicio de amparo en su calidad de propietarios, por lo que no acreditaron ser parte perjudicada del acto de expropiación, en razón de que los ingenios habían sido transmitidos a una institución fiduciaria, por haberse celebrado un contrato de fideicomiso, cuyos fideicomitentes son los ingenios azucareros, por lo que el fideicomisario era quien debió haber promovido el amparo.
5. Para la operación de los ingenios expropiados, durante los ejercicios fiscales de 2001 y 2002, el Gobierno Federal destinó 3,360,279.0 miles de pesos que fueron registrados en la contabilidad de los ingenios como pasivos a favor del Gobierno Federal. De esa cantidad, fueron recuperados 500,732.0 miles de pesos de los 4 ingenios del Grupo GAM, una vez devueltos por mandato judicial; en los 10 ingenios que también serán devueltos, 4 del Grupo Machado y 6 del Grupo Santos, se erogaron 657,318.0 miles de pesos, que tendrán que ser recuperados al momento de la devolución. Los restantes 2,202,229.0 miles de pesos se aplicaron a los 13 ingenios que quedaron en poder del Estado, cantidad que corresponde al costo fiscal que el Gobierno Federal erogó para la operación de los ingenios que causaron estado con motivo de la expropiación; además, cubrió por las indemnizaciones 469,758.7 miles de pesos en el ejercicio fiscal de 2005 de 4 de los 13 ingenios, y con la venta del Ingenio San Francisco el Naranjal, obtuvo ingresos por 125,600.0 miles de pesos, por lo que el costo fiscal al 31 de diciembre de 2005 por los apoyos aplicados para la operación de los 13 ingenios asciende a 2,546,387.7 miles de pesos.

6. Los auditores externos han dictaminado la situación financiera de los ingenios durante los ejercicios fiscales de 2001 a 2005. A partir del 2002, se han abstenido en todos los casos de expresar su opinión, debido a la importancia de las limitaciones en el alcance de su trabajo, así como a los efectos que estas limitaciones pudieren tener sobre los estados financieros correspondientes, principalmente por la falta de entrega, por parte de los afectados, de la documentación que soporta, entre otros, el origen de las obligaciones contraídas por los ingenios.
7. Los 27 ingenios expropiados han reflejado pérdidas en todos los años, derivadas principalmente por los impactos de los pasivos contraídos antes de la expropiación. Por el ejercicio fiscal de 2005, 23 de los 27 ingenios reflejaron una pérdida neta de 16,557,121.9 miles de pesos, que en comparación con las del año anterior reflejan un incremento de 917.4%. Esta pérdida se debe al reconocimiento contable del avalúo del activo fijo que practicó el INDAABIN en 9 de los 23 ingenios; al reconocimiento de los adeudos con la Comisión Nacional del Agua, anteriores a la expropiación, y a los intereses y la pérdida cambiaria proveniente de créditos contraídos antes de la expropiación.
8. La SAGARPA informó a la ASF que una vez que hubiera una definición en firme del Poder Judicial de la Federación sobre los procesos legales emprendidos por los afectados, las unidades industriales expropiadas serían desincorporadas y puestas a la venta a inversionistas privados, para lo cual se fijó un plazo no mayor de 180 días contados a partir de la emisión del acuerdo de desincorporación de la SFP para ponerlos a disposición del SAE para su venta. Asimismo, comunicó que como resultado de las características y condiciones de cada unidad productiva pudiere no resultar exitoso o conveniente el proceso de desincorporación, en cuyo caso, el Gobierno Federal realizaría el trámite para su incorporación al sector paraestatal.
9. De los 27 ingenios expropiados, 14 obtuvieron resolución judicial favorable; y a 9 se les negó la protección de la justicia de la Federación, y por lo tanto ya son propiedad del Gobierno Federal. Por lo que respecta a los 4 restantes, 3 de ellos se encuentran en proceso de venta por el SAE, y el otro fue enajenado a título oneroso.

5. Fiscalización.

5. Fiscalización.

Con motivo del acto expropiatorio de 27 ingenios azucareros, la ASF en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 74, fracción IV, y 79, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracciones VI y VIII, 3, 4, 14, fracciones I, II, III, IV, V y VII, 16, fracciones IV, V, VI, VII, X, XII y XXII, 21, 24, 25 y demás relativos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para fiscalizar los ingresos y egresos; si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, así como los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que la entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajusten a la legalidad, y si han causado daños y perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, inició la fiscalización sobre las acciones derivadas del acto expropiatorio del Ejecutivo Federal, la asignación de recursos federales para que los ingenios expropiados hicieran frente a sus compromisos que tenían al momento de la expropiación y la operación de los ingenios azucareros.

La fiscalización ha comprendido 14 auditorías en el periodo de 2000 a 2005 a FINA, con motivo de la cartera de crédito de que provocó su disolución y liquidación; y a SAGARPA, FEESA, NAFIN, PROASA y FICO, con motivo del acto expropiatorio de los ingenios azucareros del Ejecutivo Federal. Se han efectuado 2 a la SAGARPA; 4 a FEESA; 2 a NAFIN, y 6 a FINA, de las cuales se formularon 57 observaciones que generaron 75 acciones emitidas, cuyo desglose por año se presenta en el cuadro siguiente:

AUDITORÍAS REALIZADAS DE 2000-2005			
Cuenta Pública	Núm. de revisiones	Observaciones	Acciones emitidas
2000	1	1	1
2001	3	9	10
2002	4	23	31
2003	2	8	13
2004	2	12	15
2005	2	4	5
Total	14	57	75

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2005.

5.1 Cuenta Pública 2000.

Se realizó una auditoría a FINA, por la entonces Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), sobre el proceso de disolución y liquidación, en la que se formuló una observación que generó una acción emitida.

AUDITORÍA REALIZADA POR LA CMH CUENTA PÚBLICA 2000		
Consecutivo	Titulo de la Auditoría	Acciones emitidas
1	Proceso de Desincorporación Mediante Disolución y Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S,N.C.	1
Total		1

FUENTE: CMH, Informe del Resultado de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000.

En la auditoría se determinó, entre otros resultados, que por el acuerdo núm. CID-00-XXV-4 del 9 de agosto de 2000 la CID dictaminó favorablemente la propuesta para iniciar la disolución y liquidación de FINA.

El 28 de noviembre de 2000 se publicó el Decreto por el que se autorizó la desincorporación mediante la disolución y liquidación de FINA y se designó al FIDELIQ como liquidador de la financiera.

No se concluyeron los trabajos de auditoría por parte del despacho externo, sobre los estados financieros iniciales de liquidación, en incumplimiento del artículo 8, fracción II, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

5.2 Cuenta Pública 2001.

Se realizaron 3 auditorías, 1 a FINA sobre el proceso de disolución y liquidación, en la que no se formularon observaciones; otra en la SAGARPA, sobre la evaluación del Proceso de Expropiación de Ingenios Azucareros, en la que tampoco se formularon observaciones, y la tercera a la SAGARPA, relativa a la transferencia de recursos fiscales al Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero, en la que se formularon 9 observaciones que generaron 10 acciones emitidas.

AUDITORÍAS REALIZADA POR LA ASF, CUENTA PÚBLICA 2001

Consecutivo	Título de la Auditoría	Acciones emitidas
1	Seguimiento al Proceso de Desincorporación Mediante Disolución y Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S,N.C.	0
2	Evaluación del Proceso de Expropiación de Ingenios Azucareros	0
3	Transferencia de Recursos Fiscales al Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero	10
Total		10

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001.

En cuanto a la primera auditoría, se determinó, entre otros resultados, que de 36 ingenios azucareros que mantenían adeudos con FINA al 31 de diciembre de 2001 por un importe de 17,533.5 millones de pesos, 26 de los 27 que fueron expropiados por el Gobierno Federal tenían adeudos por un monto de 15,377.7 millones de pesos que representan el 87.7% del total de la cartera, por lo que al expropiar los ingenios el Gobierno Federal tendría que asumir los adeudos de los ingenios azucareros que pasarían a ser de su propiedad.

En la segunda auditoría no se generaron resultados, debido a que su ejecución se vio limitada, ya que con motivo del Decreto por el que se expropiaron por causas de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital social o partes sociales de 27 ingenios azucareros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 2001, los ex propietarios afectados promovieron diversos juicios de amparo en contra de ese acto del Ejecutivo Federal, por lo que al momento de la auditoría se ventilaban dichos juicios ante diversas instancias jurisdiccionales, que estaban valorando la legalidad del Decreto y de los diversos actos derivados del mismo.

En relación con la tercera auditoría, la ASF manifestó que las transferencias de recursos fiscales por 2,368,288.9 miles de pesos, se presupuestaron y ministraron de conformidad con las autorizaciones de la SHCP y la normativa establecida, y que el FEESA no operó en el ejercicio fiscal de 2001; sin embargo, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2001, la SAGARPA informó que el FEESA ejerció recursos por 2,368,288.9 miles de pesos.

Durante el ejercicio fiscal 2001, en cumplimiento de los Lineamientos de Operación del Fondo Especial para el Pago de Diversos Compromisos de Operación del Sector Azucarero, publicado el 19 de septiembre de 2001, se estableció un cuerpo colegiado constituido como Comisión Directiva de

Regulación y Seguimiento (CDRYS), integrada por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación quien la presidió, el Subsecretario de Fomento a los Agronegocios, el Oficial Mayor, el Coordinador General de Enlace y Operación, o sus representantes, el Servidor Público que designara el Secretario del Despacho, para que fungiera como Secretario Técnico y por los demás servidores públicos de las dependencias mencionadas en el Decreto Expropiatorio que se incorporaran, según la materia del asunto por tratar, cuyo objeto de creación fue garantizar la institucionalidad y transparencia en el manejo de los recursos ejercidos a través del fondo especial.

La SAGARPA administró, controló y operó la distribución de fondos hacia cada uno de los ingenios sin establecer sistemas específicos de control presupuestal y contable para la operación de los recursos fiscales autorizados.

En el registro contable de ocho ingenios azucareros expropiados no se identificaron los recursos fiscales canalizados por la SAGARPA.

Los administradores generales de los ingenios expropiados no aplicaron los recursos fiscales radicados por la SAGARPA, conforme a los importes que para cada concepto autorizó la CDRYS.

No se elaboró el informe de ingresos y aplicación de los recursos del Fondo Especial correspondiente a noviembre de 2001.

La CDRYS autorizó dos contratos de comercialización de azúcar mediante el procedimiento de adjudicación directa, cuando debió ser por licitación pública.

Los asuntos no previstos en los Lineamientos de Operación del Fondo Especial para el Pago de Diversos Compromisos de Operación del Sector Azucarero no se informaron a la SHCP, a la SECODAM ni al Órgano Interno de Control en la SAGARPA, como se estableció.

En ninguna de las reuniones de la CDRYS participaron representantes de la SHCP, SE y SECODAM, no obstante que se trataron asuntos de su competencia.

En cumplimiento del artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Comité Técnico del FEESA quedó instalado en su primera sesión ordinaria.

En resumen, se determinaron 8 observaciones, que generaron 10 acciones emitidas, las cuales corresponden a 8 recomendaciones y 2 solicitudes de intervención del Órgano Interno de Control en la SAGARPA.

Con la revisión a la SAGARPA y al FEESA, sobre las obligaciones derivadas de la constitución del fideicomiso que administrara el Fondo Especial y las transferencias por 2,368,288.9 miles de pesos, la ASF opinó que no se cumplió con el objetivo del área estratégica de actuación en relación con las mejores prácticas gubernamentales, ya que se determinaron diversos incumplimientos e irregularidades en lo relativo a los recursos que se informaron en la Cuenta Pública como ejercidos por el FEESA, no obstante que no operó en 2001; a los recursos que los ingenios azucareros no aplicaron en los conceptos autorizados y la falta de registros contables y presupuestarios para los recursos fiscales, y a la adjudicación directa de dos contratos de comercialización de azúcar, cuando debió ser por licitación pública.

5.3 Cuenta Pública 2002.

La ASF realizó 4 auditorías, 1 en FINA sobre el proceso de disolución y liquidación, en la que se formuló 1 observación que generó 1 acción emitida; otra al FEESA sobre la evaluación de la operación del fondo; y 2 más para evaluar el proceso de constitución y operación de PROASA y FICO, en las cuales se formularon 22 observaciones que generaron 30 acciones emitidas:

AUDITORÍAS REALIZADAS POR LA ASF, CUENTA PÚBLICA 2002		
Consecutivo	Título de la Auditoría	Acciones emitidas
1	Seguimiento al Proceso de Desincorporación Mediante Disolución y Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S,N.C.	1
2	Evaluación de la Operación del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero	28
3	Evaluación del Proceso de Constitución y Operación de Promotora Azucarera, S.A. de C.V. (PROASA)	1
4	Evaluación del Proceso de Constitución y Operación del Fideicomiso Comercializador (FICO)	1
Total		31

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002.

En cuanto a la primera auditoría, se observó que FINA no actualizó la valuación de su cartera, por lo que se requería la aprobación de una metodología que autorizara la Junta de Gobierno del SAE para valorar la cartera crediticia. Además, se determinó que FINA promovió diversas acciones judiciales en contra de los ingenios azucareros que tenían adeudos con la financiera.

Se determinó una observación que generó una acción emitida, la cual correspondió a una recomendación.

En la segunda auditoría se observaron, entre otros, los resultados siguientes:

Para administrar y operar las empresas azucareras expropiadas se crearon Promotora Azucarera, S.A. de C.V. (PROASA), y el Fideicomiso Comercializador (FICO) cuya constitución no tenía un sustento claro en el artículo 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales e iba en contra del artículo tercero transitorio del Decreto expropiatorio.

El FEESA no tenía dentro de sus fines la transmisión de derechos a los vehículos financieros y fiduciarios; sin embargo, a PROASA se le encomendó que recibiera y transmitiera los derechos para administrar y operar, a través de vehículos financieros y fiduciarios, los activos y las unidades industriales de las empresas expropiadas, para lo cual constituyó al FICO a fin de que fungiera como mecanismo de carácter comercial, financiero y administrativo.

Se observó que 12 de los 27 ingenios azucareros expropiados depositaron indebidamente 45,517.9 miles de pesos en diversas cuentas bancarias del FICO entre abril y agosto de 2002, en lugar de depositarse en la cuenta concentradora del FEESA, y el fondo no los recuperó oportunamente, ya que no lo hizo hasta el 10 de febrero de 2004, como resultado de la revisión, por lo que cobró 675.9 miles de pesos por los intereses generados.

El FEESA reintegró indebidamente al FICO 16,953.4 miles de pesos de más por el anticipo de 601,423.4 miles de pesos que el fideicomiso le otorgó a cuenta del azúcar que compraría a los ingenios azucareros expropiados, y no fue hasta un mes después cuando los recuperó, y hasta febrero de 2004 cuando el FEESA cobró intereses por 31.0 miles de pesos por el tiempo en que el FICO manejó el citado reintegro.

El FEESA no cobró oportunamente intereses por 1,610.0 miles de pesos generados por un remanente de 106,755.3 miles de pesos que la empresa comercializadora E. D. & F. Man de Comercio, S.A. de C.V., mantuvo durante 12 meses.

El FEESA no proporcionó constancia de las acciones implementadas para la instrumentación del fondo que se debería crear para el pago de las indemnizaciones a los expropiarios de los ingenios azucareros.

Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. (Ingenio San Cristóbal), facturó a diversos clientes 29,636.45 t de azúcar por 132,522.4 miles de pesos, cuando debió facturar por 145,551.8

miles de pesos, de acuerdo con los precios autorizados, por lo que se determinó que el ingenio dejó de percibir 13,029.4 miles de pesos.

En resumen, se formularon 20 observaciones que generaron 28 acciones emitidas que correspondieron a 16 recomendaciones, 10 solicitudes de intervención del Órgano Interno de Control (9 en SAGARPA y 1 NAFIN), 1 pliego de observaciones y 1 promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.

Como resultado de la revisión, la ASF opinó que el FEESA no se ajustó a los fines de su constitución al transmitir los derechos para administrar los activos y operar las unidades industriales expropiadas sin un sustento en el contrato constitutivo del fondo, ya que no se establece en sus fines dicha transmisión; asimismo, se considera que la constitución del FICO y PROASA va en contra del artículo tercero transitorio del Decreto de Expropiación del 3 de septiembre de 2001 y que el FEESA carece de mecanismos de control eficientes y eficaces que le permitan ser transparente en la aplicación, registro y control tanto de los recursos fiscales como de los obtenidos por los ingenios por la comercialización de azúcar y subproductos.

La falta de manuales de procedimientos no permitió la adecuada operación de la entidad fiscalizada y, por ende, conocer la operación que se realiza en las áreas que operan con el personal de apoyo que le proporcionó el FICO, vía outsourcing.

Asimismo, como conclusión de la revisión de la operación del FEESA, se estableció que en la administración de los 27 ingenios azucareros expropiados no se cumplió con el principio de Mejores Prácticas Gubernamentales, al determinarse diversos incumplimientos e irregularidades: en la autorización de las actas de las sesiones del Comité Técnico del fondo; en los manuales de organización y de procedimientos; en el registro contable y control de los recursos fiscales transferidos al FEESA y de los ministrados a los ingenios azucareros; en el control de los recursos depositados por los ingenios en la cuenta concentradora; en la documentación justificativa y comprobatoria en las pólizas de registro contable; y en las adquisiciones realizadas por los ingenios en 2002.

En cuanto a las dos auditorías restantes, los servidores públicos de NAFIN, PROASA y FICO se negaron, sin causa justificada, a proporcionar la información y documentación solicitada para la ejecución de las auditorías, por lo que evitaron el cumplimiento del objetivo de las mismas, en infracción de los artículos 16, fracción X, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y 7 y 8, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

Los argumentos esgrimidos para no proporcionar la documentación solicitada fueron los siguientes:

PROASA es una sociedad mercantil constituida bajo las leyes mexicanas, y no es sujeta de derecho público.

Para NAFIN, el FICO no recauda, administra, maneja o ejerce recurso público alguno, su fideicomitente no tiene carácter de entidad paraestatal y las instituciones de crédito que fungen como fiduciarias no están legalmente autorizadas para informar sobre los fideicomisos que administran.

El FICO manifestó que se constituyó como privado, y que no es sujeto de derecho público, toda vez que PROASA, en su carácter de fideicomitente, no es una entidad paraestatal.

De la reiterada negativa para permitir el desarrollo de los trabajos de fiscalización, se desprendió la posible configuración de coalición de los servidores públicos de NAFIN, PROASA y FICO para impedir la actuación de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Con lo anterior, mediante el oficio núm. OAED-026/04 del 16 de febrero de 2004 esta entidad de fiscalización promovió ante la Secretaría de la Función Pública la instauración del procedimiento administrativo para el fincamiento de responsabilidades, en contra del Director General y del Director Fiduciario de NAFIN, y del Director General del FICO. De igual manera, con el diverso núm. OAED-029/04 de la misma fecha, se promovió la instauración del mismo procedimiento ante la citada secretaría, en contra del Director General, del Director Jurídico Internacional y Bursátil y del Director General Adjunto Jurídico y Fiduciario de NAFIN, y del Director General de PROASA.

En resumen, se formularon dos observaciones que generaron dos acciones emitidas, las cuales correspondieron a promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria.

Al respecto, la Secretaría de la Función Pública, en el expediente de verificación núm. DGAV/DV/020/2004, determinó que no existían elementos para el inicio del procedimiento administrativo correspondiente, ya que también consideró que PROASA y FICO no eran entidades paraestatales.

5.4 Cuenta Pública 2003.

La ASF realizó 2 auditorías, 1 en FINA respecto del seguimiento sobre el proceso de disolución y liquidación, en la que no se formularon observaciones; y la otra respecto de la evaluación de la operación del FEESA, en la que se incluyó la revisión de las acciones realizadas por PROASA para la

transferencia y afectación de los derechos para la administración de los activos y de las unidades industriales expropiadas; así como las del FICO, en las cuales se formularon 8 observaciones que generaron 13 acciones emitidas.

AUDITORÍAS REALIZADAS POR LA ASF, CUENTA PÚBLICA 2003		
Consecutivo	Título de la Auditoría	Acciones emitidas
1	Evaluación y Seguimiento al Proceso de Desincorporación Mediante Disolución y Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	0
2	Evaluación de la Operación del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA)	13
Total		13

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003.

En cuanto a la primera, se determinó, entre otros resultados, que FINA desarrolló diversas actividades residuales en las que se incluyó lo relativo a la dificultad para la venta y recuperación de la cartera crediticia provocada por el Decreto de expropiación de 27 ingenios azucareros; en el dictamen de los estados financieros de FINA al 31 de diciembre de 2003, el despacho externo manifestó, entre otras consideraciones, que la expropiación de los ingenios azucareros del 3 de septiembre de 2001 afectó el 97% de la cartera vencida de la financiera, que proviene principalmente de la cartera de crédito reestructurada, con objeto de apoyar a los ingenios azucareros acreditados, por lo que el auditor se abstuvo de expresar una opinión financiera de FINA. En dichos estados financieros FINA reflejó en el rubro de cartera crediticia un saldo total de 17,449,370.0 miles de pesos, de los cuales el 99.8%, que equivale a 17,417,974.0 miles de pesos, fue a cargo de los ingenios azucareros; de acuerdo con el informe de cartera de créditos y del reporte general de auxiliares contables del ejercicio fiscal de 2003, FINA obtuvo 884,907.0 miles de pesos por concepto de recuperación de cartera de créditos a cargo de los ingenios azucareros no sujetos al Decreto de expropiación del 3 de septiembre de 2001.

En la auditoría al FEESA se observó lo siguiente:

Los estados financieros de los ingenios expropiados al 31 de diciembre de 2003 reflejan una mejoría en los resultados al presentar una disminución en las pérdidas netas del 58.8 y 48.8% en relación con los ejercicios fiscales de 2001 y 2002, respectivamente.

A partir de la expropiación de los ingenios se ha observado una mejoría en su situación financiera, en virtud de que 24 ingenios presentaban al 31 de diciembre de 2001 un déficit en su operación y sólo 3 un superávit. Para diciembre de 2002 el número de ingenios que tuvieron déficit de operación disminuyó a 17, en tanto que al 31 de diciembre de 2003 el número de ingenios con déficit de operación fue sólo de 7. No obstante, los ingenios continúan presentando un déficit muy importante en su conjunto.

De acuerdo con el criterio sostenido por la SAGARPA, NAFIN y la Secretaría de la Función Pública, tanto PROASA como el FICO fueron constituidos como vehículos financieros y fiduciarios para la administración de los ingenios expropiados, sin ser sujetos de derecho público.

Debido a que PROASA y FICO fueron constituidos con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en la administración, impulso y desarrollo de las unidades industriales expropiadas, la ASF consideró que dichos vehículos financieros y fiduciarios deben transformarse en entidades paraestatales para ser sujetos de derecho público.

Se constató que el FEESA no había formalizado a favor de NAFIN la entrega de los activos y unidades industriales expropiadas, por lo que esta institución, en su carácter de fiduciaria del FEESA, tampoco había formalizado a favor de NAFIN banco la entrega y afectación de los activos, las acciones y las unidades industriales a que se refiere el Decreto de Expropiación, en incumplimiento de las cláusulas cuarta, inciso b, y sexta del Contrato de Fideicomiso del FEESA.

En consecuencia, NAFIN banco no estaba en posibilidad de transmitir a PROASA los derechos correspondientes para administrar y operar los activos, las acciones y las unidades industriales; por lo tanto, el objeto social de dicha sociedad mercantil no se había cumplido.

En razón de que PROASA no había recibido los derechos correspondientes para cumplir con su objeto social de administrar y operar los activos, las acciones y las unidades Industriales objeto del Decreto de expropiación, y no había transmitido ni afectado los bienes y derechos al patrimonio del FICO, este último no podía cumplir con la finalidad establecida en la cláusula cuarta del contrato de su constitución.

Para la administración de los ingenios expropiados el Gobierno Federal otorgó apoyos por 3,360,288.9 miles de pesos, de los cuales 2,368,288.9 miles de pesos se aplicaron en el ejercicio fiscal de 2001, a través de la SAGARPA, y 992,000.0 miles de pesos en el ejercicio fiscal de 2002, a través del FEESA.

Durante los ejercicios de 2002 y 2003 los ingenios expropiados obtuvieron ingresos por las ventas de azúcar y subproductos por 26,039,837.2 miles de pesos, de los cuales 12,531,067.0 fueron en 2002 y

13,508,770.2 miles de pesos en 2003, los que el FEESA controló y canalizó a las unidades industriales para sus gastos de operación.

Por otro lado, en tanto no se resolvieran los juicios de amparo interpuestos por los expropietarios de los ingenios expropiados en contra del acto expropiatorio del Gobierno Federal, el FEESA no podía cumplir con los fines de su constitución.

Asimismo, debido a la situación financiera de los ingenios, existe la posibilidad de que en el corto plazo el Gobierno Federal otorgue, a través del FEESA, los recursos necesarios para continuar con su operación y realizar su venta en condiciones atractivas para los posibles compradores.

Al respecto, mediante el oficio núm.100.-286 del 28 de febrero de 2005, la SAGARPA comunicó que "una vez que haya una definición en firme del Poder Judicial de la Federación respecto de los procesos legales emprendidos por los afectados por la expropiación, las unidades industriales expropiadas serán desincorporadas y puestas a la venta a inversionistas privados, fijándose un plazo no mayor de 180 días posteriores a la expedición de los acuerdos de desincorporación correspondientes"... "derivado de las características y condiciones de cada unidad productiva pudiera no resultar exitoso o conveniente el proceso de desincorporación y enajenación, en cuyos casos, el Gobierno Federal, por conducto de esta dependencia, realizará el trámite correspondiente para su incorporación al sector paraestatal".

En resumen, se formularon 8 observaciones que generaron 13 acciones emitidas que corresponden a: 6 recomendaciones, 2 solicitudes de aclaración-recuperación, 4 solicitudes de intervención al Órgano Interno de Control en la SAGARPA y 1 promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.

En opinión de la ASF, en la operación tanto de PROASA como del FICO se determinó la imposibilidad del cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados, en razón de que el FEESA no les había transferido los activos, acciones y unidades industriales objeto de la expropiación.

De acuerdo con el criterio sostenido por las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de la Función Pública, tanto PROASA como el FICO fueron constituidos como vehículos financieros y fiduciarios para la administración de los ingenios expropiados, sin ser sujetos de derecho público; sin embargo, ya que el propósito de su creación fue auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar el desarrollo del sector azucarero, la Auditoría Superior de la Federación considera necesario que se conviertan en entidades paraestatales y sean sujetas de derecho público. Asimismo, una vez que hayan sido resueltos en forma definitiva los procesos legales emprendidos por los afectados con motivo de la expropiación de los ingenios, las unidades industriales deberán ser

desincorporadas y puestas a la venta, y en caso de no resultar conveniente el proceso, se realizará el trámite correspondiente para su incorporación al sector paraestatal.

5.5 Cuenta Pública 2004.

La ASF realizó 2 auditorías, 1 en FINA respecto de las acciones efectuadas por el SAE para concluir la liquidación de la financiera, en la que se formularon 4 observaciones y se emitieron igual número de acciones; y la otra respecto de la evaluación de la operación del FEESA, en la que se incluyó la actuación de PROASA y FICO para la recepción y transmisión de los derechos de operación y administración de los activos y de las unidades industriales expropiadas; la importación de azúcar proveniente de Costa Rica y las acciones realizadas por el FEESA para la devolución de 4 ingenios al Grupo Azucarero México, en la cual se formularon 8 observaciones que generaron 11 acciones emitidas.

AUDITORÍAS REALIZADAS POR LA ASF, CUENTA PÚBLICA 2004		
Consecutivo	Título de la Auditoría	Acciones emitidas
1	Comprobar que las acciones realizadas por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), para concluir la liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA) se ajustaron a la legislación y normativa.	4
2	Evaluación de la Operación del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA)	11
Total		15

FUENTE: ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004.

En la primera auditoría se observó, entre otros resultados, que conforme a la nota titulada "Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.", se hizo del conocimiento de la CID que las actividades relevantes pendientes, antes de traspasar a la unidad de residuales, eran, entre otras, la recuperación de carteras de los ingenios expropiados; y de acuerdo con el Estado de Contabilidad y la Balanza de Comprobación de FINA, al 31 de diciembre de 2004 la cartera de crédito vencida (incluye dólares y UDIS) por los adeudos que tenían los ingenios azucareros ascendió a 28,764,634.6 miles de pesos, de los cuales 18,566,997.0 miles de pesos eran de capital y

los 10.197,646.6 miles de pesos restantes correspondían a intereses vencidos y moratorios. El Comité de Seguimiento del proceso no cumplió con el número establecido de sesiones, existe retraso en la entrega de los informes, hay diferencias en la cartera entre los importes demandados a los ingenios azucareros y los registros contables, y no se acordó en la Asamblea de Accionistas la liquidación de la financiera.

En resumen, se formularon cuatro observaciones que generaron cuatro acciones emitidas, las cuales corresponden a recomendaciones.

En la auditoría al FEESA se observó lo siguiente:

Los estados financieros de los ingenios expropiados al 31 de diciembre de 2004 reflejaron una mejoría en los resultados al presentar una disminución del 18.0% en las pérdidas netas respecto del ejercicio fiscal de 2003.

Continuaban sin cumplirse los objetos sociales de PROASA y FICO; no obstante, la entidad fiscalizada informó que el 30 de abril de 2005 se realizaron las negociaciones con las partes involucradas, y se firmaron los contratos de cesión de derechos y los convenios de aportación correspondientes.

Durante los ejercicios de 2002 a 2004 los ingenios expropiados habían obtenido ingresos por las ventas de azúcar y subproductos por 39,531,422.6 miles de pesos, de los cuales 12,531,067.0 miles de pesos fueron en 2002; 13,508,770.2 miles de pesos, en 2003; y 13,491,585.4 miles de pesos, en 2004. El FEESA controló y canalizó estos montos a las unidades industriales para sus gastos de operación; sin embargo, en tanto no se resolvieran los juicios de amparo interpuestos en contra del acto expropiatorio del Gobierno Federal, no podía cumplir con algunos de los fines de su constitución.

Con motivo del Decreto de expropiación se promovieron diversos juicios de amparo en contra de ese acto del Ejecutivo Federal, por lo que la situación jurídica de los ingenios expropiados al 31 de diciembre de 2004 era la siguiente: cuatro ingenios ya eran propiedad del Gobierno Federal; de los nueve procesos judiciales promovidos por el Grupo CAZE existía una primera resolución en favor del Gobierno Federal, y estaba pendiente la resolución definitiva; de los cuatro ingenios del grupo Machado y seis del grupo Santos los procesos legales aún se encontraban sub júdice; y cuatro ingenios del Grupo GAM ya habían sido devueltos por resolución judicial.

En 2006 la Suprema Corte de Justicia de la Nación le concedió el amparo a un ingenio del Grupo Machado porque estimó que no se cumplió con la garantía previa de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, por lo que existía la posibilidad de que los juicios de amparo promovidos fueran resueltos en el mismo sentido en que se pronunció dicha autoridad. La administración de los

ingenios ha representado un costo para el Gobierno Federal por 2,570,185.0 miles de pesos, con motivo de los apoyos fiscales que se otorgaron en los ejercicios fiscales de 2001 y 2002 para sus gastos de operación.

El proceso de devolución de cuatro ingenios al Grupo GAM se realizó de conformidad con las disposiciones legales y se dio cumplimiento a la resolución judicial emitida el 9 de febrero de 2004 por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Con motivo del Decreto de expropiación en los ejercicios fiscales de 2001 y 2002 el Gobierno Federal otorgó apoyos fiscales a los cuatro ingenios por 500,732.0 miles de pesos, los cuales fueron registrados en sus estados financieros como pasivos a favor del Gobierno Federal; sin embargo, no se tuvo evidencia de que con el proceso de devolución se realizaron acciones para la recuperación de los recursos.

El 12 de noviembre de 2004 la Secretaría de Economía (SE) publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se dio a conocer el cupo para importar 23,457 t de azúcar originarias de la República de Costa Rica en 2004; sin embargo, se pactaron y realizaron operaciones cuyo fin era la importación antes de la publicación del Acuerdo y sin contar con la adjudicación del certificado de cupo correspondiente.

En las operaciones de importación y comercialización de las 23,457 t de azúcar el FICO incurrió en pérdidas por 54,015.0 miles de pesos.

En resumen, se formularon 8 observaciones que generaron 11 acciones emitidas, de las cuales corresponden a 8 recomendaciones, 2 pliegos de observaciones y 1 promoción de fincamiento de responsabilidad administrativa sancionatoria.

Con los resultados anteriores, la ASF opinó en su dictamen que, en términos generales, el FEESA cumplió razonablemente con las disposiciones legales y normativas aplicables a la administración de los ingenios expropiados, al registro y control de los ingresos obtenidos por la comercialización del azúcar producida, y a la devolución, por mandato judicial, de cuatro ingenios expropiados. Sin embargo, el FICO no cumplió con las disposiciones establecidas para la importación de azúcar de la República de Costa Rica.

5.6 Cuenta Pública 2005.

Para esta Cuenta Pública, cuyo Informe del Resultado y Fiscalización Superior se presenta, la ASF efectuó dos auditorías, una en FINA para continuar con la revisión del proceso de liquidación de la financiera, en la cual se formularon tres observaciones con cuatro acciones emitidas; y la otra en

FEESA, en la que se revisaron las operaciones del fondo, el pago de indemnizaciones a los ex propietarios de los cuatro ingenios expropiados propiedad del Gobierno Federal, las acciones realizadas por PROASA y FICO para la recepción y transmisión de los derechos de operación y administración de los activos y de las unidades industriales expropiadas, así como las acciones realizadas por el Gobierno Federal para desincorporar y enajenar las unidades industriales expropiadas, en la que se formuló una observación y se emitió una acción.

AUDITORÍAS REALIZADAS POR LA ASF, CUENTA PÚBLICA 2005

Consecutivo	Titulo de la Auditoría	Acciones emitidas
1	Proceso de Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA).	4
2	Evaluación de la Operación del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA)	1
Total		5

FUENTE: ASF, Proyectos de Informes de Auditoría Cuenta Pública 2005.

En la primera auditoría se determinaron, entre otros resultados, diferencias entre los importes registrados en los auxiliares de cartera de FINA al 31 de diciembre de 2005 y la cuantía de las demandas reportadas en el libro de gobierno que lleva el SAE, respecto de los juicios interpuestos en contra de los ingenios deudores de la financiera. Los informes sobre el avance y estado del proceso de liquidación se entregaron fuera de los plazos establecidos.

En resumen, se formularon tres observaciones que generaron cuatro acciones emitidas, de las cuales corresponden a tres recomendaciones y una promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.

Como resultado de la revisión al FEESA se determinó lo siguiente:

De los 27 ingenios expropiados, en 14 la resolución judicial fue a favor de los afectados: 4 se devolvieron a GAM en 2004; otros 4 debieron devolverse al Grupo Machado y 6 a Grupo Santos. De los 13 restantes que pasaron a ser propiedad del Gobierno Federal, 1 se enajenó en 2005, 3 se encuentran en proceso de venta y 9 serán transferidos al SAE para su venta.

Al 31 de diciembre de 2005 los 23 ingenios expropiados reflejaron un deterioro sustancial en su situación financiera, debido a que presentaron pérdidas netas por 16,557,121.9 miles de pesos derivadas del reconocimiento contable del avalúo del activo, con un efecto neto en la contabilidad de

nueve ingenios por un importe de 9,444,979.6 miles de pesos; 3,081,827.3 miles de pesos por el reconocimiento de los adeudos anteriores a la expropiación con la Comisión Nacional del Agua; 2,640,827.7 miles de pesos por los intereses; 481,536.5 miles de pesos por la pérdida cambiaria proveniente de los créditos, y 907,950.8 miles de pesos por concepto de pérdida de operación.

De los avalúos practicados a tres ingenios que se tomaron como muestra, con cifras al 31 de diciembre de 2000, los importes correspondientes a Valor Neto de Reposición (VNR) de los activos fijos no coinciden en 0.01% con los señalados en los estados financieros dictaminados. Además, en los avalúos no se incluye la integración del monto de los terrenos y construcciones.

En 2005, el FEESA pagó las indemnizaciones de los cuatro ingenios propiedad del Gobierno Federal: San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.; Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.; Ingenio La Joya, S.A. de C.V.; y, Azucarera La Chontalpa, S.A. de C.V., por 469,758.7 miles de pesos, conforme a los montos determinados por la extinta Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).

5.7 Seguimiento de observaciones-acciones emitidas 2000-2005.

A la fecha del presente informe, la situación de las 75 acciones que se emitieron con motivo de las 14 auditorías en el periodo 2001-2005, practicadas al sector azucarero, es la siguiente:

FISCALIZACIÓN DEL SECTOR AZUCARERO 2000-2005

C.P.	Título de la Auditoría	Observaciones	Acciones emitidas	Atendidas	Pendientes
2000	Proceso de Desincorporación Mediante Disolución y Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	1	1	1	0
2001	Seguimiento al Proceso de Desincorporación Mediante Disolución y Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	0	0	0	0
	Evaluación del Proceso de Expropiación de Ingenios Azucareros	0	0	0	0
	Transferencia de Recursos Fiscales al Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero	9	10	10	0
2002	Seguimiento al Proceso de Desincorporación Mediante Disolución y Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	1	1	1	0
	Evaluación de la Operación del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero	20	28	28	0
	Evaluación del Proceso de Constitución y Operación de Promotora Azucarera, S.A. de C.V. (PROASA)	1	1	1	0
	Evaluación del Proceso de Constitución y Operación del Fideicomiso Comercializador (FICO)	1	1	1	0
2003	Evaluación y Seguimiento al Proceso de Desincorporación Mediante Disolución y Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	0	0	0	0
	Evaluación de la Operación del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA)	8	13	13	0
2004	Comprobar que las acciones realizadas por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), para concluir la liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA) se ajustaron a la legislación y normativa.	4	4	0	4
	Evaluación de la Operación del Fondo de Empresas Expropiadas I Sector Azucarero	8	11	7	4
2005	Proceso de Liquidación de Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA).	3	4	No notificada	
	Evaluación de la Operación del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.	1	1	No notificada	
	Total	57	75	62	8

FUENTE: Informes del Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2005, y Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías de la ASF.

Cuenta Pública 2000

Para solventar la acción emitida en la auditoría practicada a FINA, la entidad fiscalizada proporcionó los estados financieros dictaminados correspondientes al inicio del proceso de liquidación.

Cuenta Pública 2001

Para solventar las 10 acciones emitidas en la auditoría practicada al FEESA, la entidad fiscalizada proporcionó lo siguiente: el Catálogo de Cuentas del sistema de contabilidad en el que se establecen las cuentas contables a utilizar, que le permitirían llevar un control de los recursos fiscales; evidencia sobre las acciones realizadas con relación a la implementación de mecanismos de control y de criterios para que los ingenios azucareros registraran contablemente los recursos fiscales canalizados para el pago de compromisos y se permita su identificación; evidencia del informe de ingresos y aplicación de recursos del FEESA, correspondiente al mes de noviembre de 2001; evidencia de que la SAGARPA instruyó al FEESA para que se ajustara a los procedimientos establecidos para la adjudicación para la comercialización de azúcar y así asegurar las condiciones de economía, eficacia, imparcialidad y honradez, así como las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio y oportunidad. Asimismo, se informó que el FEESA se rige por un Comité Técnico del que forman parte las SHCP, SECODAM, ahora SFP, y el OIC en la SAGARPA, en relación con el extrañamiento que hizo el titular del citado OIC a los integrantes de la Comisión Directiva de Regulación y Seguimiento por los hechos observados.

Cuenta Pública 2002

Para solventar la recomendación determinada en la auditoría de FINA, respecto de la actualización de la cartera, la entidad informó de dicha actualización, pero lo hizo en 2006 como resultado de la revisión de la Cuenta Pública 2004.

Para solventar las 28 acciones emitidas en la auditoría practicada al FEESA, la entidad fiscalizada informó que, en relación con el Acuerdo dictado en el expediente número DGAV/DV/053/2004 del 22 de octubre de 2004, mediante el cual la Dirección General Adjunta de Verificación de la SFP, se pronunció y determinó que no existieron elementos para iniciar procedimientos de responsabilidades administrativas a los servidores públicos que firmaron el contrato constitutivo del FEESA, a los servidores públicos integrantes del Comité Técnico y Comisarios Públicos que suscribieron el acta de la segunda sesión ordinaria del 17 de diciembre de 2001 en la que se autorizó la constitución de PROASA, y a los servidores públicos que firmaron el acta constitutiva de PROASA y el contrato de creación del FICO, ya que consideró que tanto la constitución del FEESA como el acuerdo núm. 4-171201 del Comité Técnico y la constitución de PROASA y FICO no contravienen lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del Decreto de Expropiación.

Asimismo, el FEESA proporcionó la balanza de comprobación en la que se refleja el origen de los recursos asignados a los ingenios por concepto de azúcar, alcohol, melaza y otros, los cuales se incorporaron al sistema de contabilidad de la cuenta controladora; y evidencia documental que acredita

la recuperación de 16.9 miles de pesos que el FEESA había depositado de más al FICO por la compra de azúcar a los ingenios, así como los intereses generados por el tiempo en que el FICO tuvo el recurso. En relación con la creación del fondo para el pago de indemnizaciones, el FEESA informó que la constitución del mismo la haría con los recursos que le asignara la SAGARPA para ese fin, con fundamento en la cláusula cuarta, incisos h, e i, de su contrato constitutivo. En relación con los criterios adoptados por Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. (Ingenio San Cristóbal), para facturar a diversos clientes, informó que se ajustaron a las condiciones y compromisos pactados antes de la expropiación y la constitución del FICO, y que por lo tanto no se requirió la implantación de sistemas de control. En relación con la facturación de azúcar que Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. (Ingenio San Cristóbal), realizó en 2002 a sus clientes diversos, proporcionó evidencia documental de los criterios empleados para facturar con precios distintos a los autorizados por el FICO.

En cuanto a las acciones emitidas en las auditorías sobre la constitución de PROASA y FICO, la entidad fiscalizada informó que, en relación con las observaciones relativas a que los servidores públicos de NAFIN, PROASA y FICO se negaron, sin causa justificada, a proporcionar la información y documentación solicitada para la ejecución de la auditoría, la SFP emitió su pronunciamiento, y mediante el Acuerdo dictado en el expediente núm. DGAV/DV/020/2004 determinó que en términos de los razonamientos lógicos jurídicos vertidos en los considerandos cuarto y quinto del citado acuerdo, no existen elementos para iniciar un procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de servidores públicos de NAFIN, de PROASA y de FICO.

Cuenta Pública 2003

Para la solventación de las 13 acciones emitidas en la auditoría practicada al FEESA, la entidad fiscalizada proporcionó constancia que acredita que para realizar auditorías legales a fin de resolver los asuntos jurídicos que se presenten en cada uno de los ingenios, el FEESA contratará despachos externos para tal fin, lo que permitirá al FEESA apoyar de manera más directa a los ingenios en asuntos jurídicos, conocer de los asuntos en proceso y así cumplir con la cláusula cuarta, incisos d, e, y f, de su contrato constitutivo; evidencia que acredita que la SAGARPA instruyó al FEESA para que formalizara la entrega y afectación de los activos de 23 de los 27 ingenios; evidencia que justifica por qué PROASA no había recibido los derechos que corresponden para cumplir con su objeto social de administrar y operar los activos y las unidades industriales, y por qué no se habían integrado al patrimonio del FICO los bienes perecederos (azúcar y subproductos), entre estas justificaciones se encontraba pendiente la suscripción de los contratos y convenios de cesión y aportación, que concluyeron el 30 de abril de 2005 con la firma de los instrumentos citados; evidencia de que las Reglas de Operación del Fideicomiso Comercializador para su funcionamiento se presentaron a su

Comité Técnico en la Décima Sesión Ordinaria celebrada en 2004; y evidencia de las facturas que expiden los ingenios, así como de las instrucciones giradas a los ingenios para evitar incurrir, sin justificación, en inconsistencias en cuanto a los consecutivos y números de folio de las facturas que expiden, y toda vez que el SAT dictaminó que el hecho de que no se cumpla con alguna fracción del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación no significa que la situación fiscal del contribuyente fuera errónea, por lo que no se requirió del establecimiento de sistemas de control.

Cuenta Pública 2004

A la fecha (marzo de 2007) se encuentran pendientes las cuatro recomendaciones generadas en la auditoría de FINA, debido a que la entidad no ha proporcionado información pertinente, relevante, suficiente y competente que permita atender dichas acciones.

Para la solventación de 7 de las 11 acciones emitidas en la auditoría practicada al FEESA, la entidad fiscalizada proporcionó la evidencia que acredita lo siguiente: las instrucciones del FEESA al Director General del FICO para que invariablemente se presenten trimestralmente los informes de ejecución y operación que precisen la situación financiera y contable del FICO, así como para el establecimiento de sistemas de control con políticas y lineamientos que permitan vigilar que ese fideicomiso se ajuste invariablemente a las disposiciones relativas a la importación y exportación de las mercancías efectuadas en cumplimiento de su objeto social, y se prevea la logística para las importaciones que efectúe en lo subsecuente; la elaboración de un manual en el que se implementaron sistemas de control con políticas, lineamientos y estrategias que permitan prevenir y evitar potenciales contingencias en las operaciones de comercialización e importación de azúcar realizadas por el FICO, que impliquen la erogación de gastos onerosos y afecten el cumplimiento eficiente de los fines para los que el FICO fue creado.

En otra acción que corresponde a una solicitud de intervención del Órgano Interno de Control, la SFP remitió constancia documental de la conclusión del procedimiento de verificación correspondiente y copia del Acuerdo dictado en el expediente de verificación núm. DGAV/DV/027/2006 en el que de conformidad con el Acuerdo primero contenido en el citado expediente, la SFP acordó dar por concluida la verificación por no haber elementos que permitan determinar la comisión de presuntas responsabilidades por parte de los servidores públicos involucrados, por lo cual se promovió su solventación y se está en espera de la opinión jurídica para su conclusión. Asimismo, de una recomendación referente a la recuperación de los recursos otorgados a los ingenios en 2001 en 2002, está en proceso la elaboración del dictamen correspondiente.

Otra de las acciones emitidas fue también un pliego de observaciones relacionado con la citada recuperación de recursos, y está en proceso la elaboración del dictamen correspondiente.

La última acción corresponde a una promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, de la cual el Órgano Interno de Control de la SFP proporcionó copia del acuerdo dictado en el expediente de verificación DGAV/DV/027/2006 mediante el cual emitió su pronunciamiento en el sentido de que no se encontraron elementos que permitan determinar la omisión de presuntas responsabilidades de los servidores públicos involucrados en la celebración de un contrato en el que se pactó la compra de 23457 t de azúcar de importación originarias de la República de Costa Rica.

En el resumen presentado por la entidad fiscalizada respecto de los recursos operados con los ingenios devueltos a GAM, no se aprecia el importe de los recursos presupuestarios enviados a esos ingenios en 2001 y 2002, por lo que no es posible identificar si los 511,283.8 miles de pesos que informó la entidad fiscalizada son las recuperaciones de los recursos presupuestarios ministrados a estos ingenios o son recursos que les fueron enviados al fondo, como resultado de la comercialización realizada por éstos y de las demás unidades industriales expropiadas, manejados en la cuenta concentradora del FEESA. Por lo anterior se promovió la solventación del pliego de observaciones.

Cuenta Pública 2005

A marzo de 2007, fecha de este informe, las 5 acciones emitidas, 4 en la auditoría de FINA y 1 en la de FEESA, se encontraban pendientes de notificar.

Conclusiones:

1. La ASF efectuó 14 auditorías al sector azucarero en el periodo 2000–2005; las revisiones han sido presentadas en los Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas correspondientes. De ellas, 6 correspondieron al proceso de disolución y liquidación de FINA, una por cada año; 2, a la SAGARPA, con objeto de fiscalizar el proceso de expropiación de los ingenios y la transferencia de recursos para la operación de las unidades industriales; 4, al FEESA, para revisar la operación de los activos, el pago de las indemnizaciones, la administración de las unidades expropiadas y la comercialización de azúcar y subproductos; y 2, a NAFIN, para evaluar los procesos de constitución y operación de PROASA y FICO como vehículos financieros, fiduciarios y jurídicos.
2. El 28 de noviembre de 2000 se publicó el Decreto por el que se autorizó la disolución y liquidación de FINA debido al deterioro de la salud financiera de la institución, provocada, entre otras causas, por el Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero que se implementó a raíz de la crisis financiera de 1994-1995. Al 31 de diciembre de 2001, 36 ingenios azucareros mantenían adeudos con FINA por un importe de 17,533,528.5 miles de pesos, de los cuales el 88.6% correspondía a los ingenios expropiados. El despacho externo que auditó los

estados financieros de 2003 manifestó que el Decreto expropiatorio dificultó la recuperación de la cartera crediticia de los ingenios expropiados y consideró que la expropiación afectó el 97.0% de la cartera vencida de la institución, que al 31 de diciembre de 2003 tenía un saldo de 17,449,370.0 miles de pesos, de los cuales el 99.8% estaba a cargo de los ingenios azucareros expropiados. El auditor externo se abstuvo de expresar su opinión, porque no se había realizado la valuación de la cartera de crédito, a valores de realización en 2003 y porque se desconoce el monto de la insuficiencia de la reserva de crédito. En ese año, por contrapartida, FINA obtuvo 884,907.0 miles de pesos por concepto de recuperación de cartera de crédito a cargo de los ingenios azucareros no expropiados. Al 31 de diciembre de 2005 la cartera crediticia de FINA ascendía a 19,297,678.8 miles de pesos, que correspondían en su totalidad a los 25 ingenios azucareros expropiados.

El 30 de junio de 2006 fue concluida la liquidación de FINA de acuerdo con el Decreto publicado el 30 de mayo de 2006, y el SAE será el responsable de administrar la recuperación de la cartera de la financiera a través de las sociedades nacionales de crédito que integran el Sistema Banrural, en liquidación.

El proceso de disolución y liquidación de FINA se ha fiscalizado desde su inicio. De las 6 auditorías que se han realizado, una constante ha sido la prórroga de los plazos para la conclusión del proceso de disolución y liquidación, que originalmente era de 12 meses contados a partir de la entrada en vigor del Decreto respectivo. Se han formulado 7 observaciones que corresponden a la falta de conclusión de los trabajos de la auditoría sobre los estados financieros iniciales de liquidación; a la falta de la metodología para la valuación de la cartera; a que el Comité de Seguimiento del proceso no cumplió con el número de sesiones establecido; al retraso en la entrega de los informes; a las diferencias en la cartera entre los importes demandados a los ingenios azucareros y los registros contables, y a la falta de acuerdo de la Asamblea de Accionistas para la liquidación de la financiera.

Las 7 observaciones generaron 10 acciones, que corresponden a 9 recomendaciones y 1 promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria. De éstas, a la fecha del presente informe, 2 se habían solventado, de 4 no se había proporcionado información suficiente para atender las recomendaciones y 4 se notificarán una vez presentado el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005.

3. De las 2 auditorías que se practicaron a la SAGARPA en la Cuenta Pública de 2001, la que se refiere a la evaluación del proceso expropiatorio presentó limitaciones, en razón de que los juicios de amparo promovidos por los afectados en contra de ese acto del Ejecutivo Federal se encontraban Sub Júdice; y en la revisión de la transferencia de recursos para la operación de los

ingenios azucareros por 2,368,388.9 miles de pesos realizada en 2001, se determinó que fueron presupuestados y ministrados de conformidad con la normativa establecida, pero no se ajustaron a la normativa en materia de contratación de servicios ni a los lineamientos de operación del fondo. Tampoco se llevó una adecuada supervisión y control de los recursos canalizados a los ingenios azucareros expropiados. La ASF emitió 10 acciones, que correspondieron a 8 recomendaciones y 2 solicitudes de intervención del Órgano Interno de Control en la SAGARPA, con las cuales se mejoraron los mecanismos de control, se aplicaron medidas correctivas y se realizaron las aclaraciones correspondientes.

4. Las 4 auditorías del FEESA fueron efectuadas a las Cuentas Públicas de 2002, 2003, 2004 y 2005 y correspondieron a la evaluación de la operación del fondo y de sus vehículos financieros y fiduciarios, en las que se incluyó la transferencia de recursos fiscales por 1,000,000.0 miles de pesos que complementaron los 2,368,388.9 miles de pesos otorgados por la SAGARPA a los 27 ingenios expropiados. En las 4 auditorías se formularon 37 observaciones; los principales resultados en 2002 se refirieron, principalmente, a lo siguiente: el fideicomiso no se ajustó a los fines de constitución para transmitir los derechos y operar las unidades industriales; la constitución de los vehículos financieros y fiduciarios fue en contra del Decreto expropiatorio; se careció de mecanismos de control eficientes y eficaces que permitieran transparentar la aplicación, registro y control, tanto de los recursos fiscales como de los recursos generados por los ingenios; y no existieron los manuales de procedimientos que permitieran una adecuada operación. En 2003 se observó que ni PROASA ni FICO, vehículos financieros y fiduciarios del FEESA, cumplieron los fines para los que fueron creados; se consideraba conveniente que dichos vehículos fueran entidades paraestatales y que estuvieran sujetas al derecho público, y que una vez que se resolvieran los procesos legales emprendidos por los afectados del acto expropiatorio, las unidades industriales deberían ser desincorporadas y puestas a la venta. En 2004 también se opinó que, en términos generales, el FEESA cumplió razonablemente con las disposiciones legales y normativas aplicables a la administración de los ingenios expropiados y que la devolución de 4 ingenios del Grupo GAM, en cumplimiento de la resolución judicial, no tuvo observaciones; sin embargo, el FEESA no podía cumplir con algunos de los fines de su constitución, y en relación con la operación se hicieron observaciones al proceso y a los resultados económicos de la misma, en razón de que el FICO no cumplió con las disposiciones normativas para la importación de azúcar. En 2005 se consideró que el FEESA cumplió razonablemente con las disposiciones legales y administrativas en la operación de los ingenios, pero se solicitó una aclaración sobre los avalúos de los activos de 9 ingenios que tuvieron repercusiones en los resultados por 9,444,979.6 miles de pesos.

Las 37 observaciones generaron 53 acciones, las cuales corresponden a 30 recomendaciones, 14 solicitudes de intervención del órgano interno de control en la SAGARPA, 3 solicitudes de aclaración, 2 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 3 pliegos de observaciones y 1 promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, con las cuales se mejoraron los mecanismos de control, se aplicaron medidas correctivas y se realizaron las aclaraciones correspondientes. A la fecha de este informe están en dictamen técnico: 1 pliego de observaciones, 1 promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria y 1 recomendación, así como 1 solicitud de aclaración.

5. En NAFIN se efectuaron dos auditorías en 2002 que correspondieron a la evaluación de los procesos de constitución y operación de PROASA y del FICO, en las cuales los servidores públicos de NAFIN se negaron a proporcionar la documentación e información solicitada para la ejecución de las auditorías, argumentando que PROASA era una sociedad mercantil constituida bajo las leyes mexicanas y no era sujeto de derecho público; que el FICO no recauda, administra o ejerce recurso público alguno; que su fideicomitente no tiene carácter de entidad paraestatal y argumentó además, el secreto fiduciario; que el FICO se constituyó como privado y que no era sujeto de derecho público, toda vez que PROASA, en su carácter de fideicomitente, no es una entidad paraestatal. De la reiterada negativa para permitir el desarrollo de los trabajos de fiscalización, se desprendió la posible configuración de coalición de los servidores públicos de NAFIN, PROASA y FICO, para impedir la actuación de la ASF, lo que motivó que se promoviera ante la SFP la instauración del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades.

Al respecto, la SFP determinó que no existían elementos para el inicio del procedimiento administrativo correspondiente, ya que también consideró, al igual que NAFIN, que PROASA y FICO no eran entidades paraestatales.

Para la fiscalización de la Cuenta Pública 2003, fue entregada la información correspondiente de las operaciones que PROASA y FICO habían realizado desde su inicio.

6. En resumen, con las 14 auditorías realizadas a todas las instituciones del sector azucarero se determinaron 57 observaciones que generaron 75 acciones emitidas, de las cuales 62 fueron atendidas, 8 están pendientes porque no se han aportado todos los elementos que permitan promover su atención, o bien, se encuentran en análisis técnico de procedencia, y 5 corresponden a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de 2005.

6. Costo fiscal de la expropiación.

6. Costo fiscal de la expropiación.

La expropiación de los ingenios azucareros realizada en 2001 presentó un costo fiscal, entre otras causas, por la afectación de la cobranza de la cartera que mantenían los ingenios expropiados con FINA, lo que la llevó a un quebranto; por los recursos erogados por el Gobierno Federal a partir de la expropiación para la operación y administración de los ingenios; por los recursos erogados por la indemnización de los ingenios expropiados; y debido a los pasivos que asumió el Gobierno Federal por los ingenios que son de su propiedad.

6.1 Integración del costo fiscal por concepto de la liquidación de FINA.

Durante el proceso de liquidación, en la Ley de Ingresos de la Federación de los ejercicios fiscales de 2001 a 2005, se autorizó a FINA a contratar créditos para hacer frente a sus obligaciones ante terceros. El saldo pendiente de pago se muestra a continuación:

CRÉDITOS CONTRATADOS POR FINA
(Miles de pesos)

Año	Importe	Pendiente de pago al 31/12/05
2001	3,167,000.0	0.0
2002	9,888,270.7	0.0
2003	4,121,075.4	0.0
2004	11,918,415.8	11,016,354.8
2005	809,561.2	809,561.2
TOTAL	29,904,323.10	11,825,916.0

FUENTE: FINA, contratos crediticios.

Al 31 de diciembre de 2005 la financiera mantenía un saldo por los créditos contratados por 11,825,916.0 miles de pesos.

El 30 de mayo de 2006 se publicó el Decreto que establece los mecanismos para concluir el proceso de liquidación de FINA, y señala que el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, finiquitará las obligaciones de la financiera que cuenten con su respaldo en términos de la Ley de Ingresos hasta por

11,825,916.0 miles de pesos, más los intereses devengados a la fecha de finiquito, cantidad que representa un costo fiscal para el erario.

6.1.1 Adeudos contraídos por los ingenios azucareros expropiados con FINA.

Los ingenios expropiados que, por causa de las resoluciones judiciales emitidas, pasaron a ser propiedad del Gobierno Federal, mantienen créditos al 31 de diciembre de 2005 a favor de FINA, por 13,395,337.6 miles de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

ADEUDOS CON FINA DE LOS INGENIOS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL (Miles de pesos)				
Grupo	Ingenios	Capital (principal)	Intereses	Total
Escorpión		12,634,070.6	157,208.30	12,791,278.9
1	Ingenio de Atencingo, S.A. de C.V.	1,380,535.3	17,708.40	1,398,243.7
2	Ingenio Emiliano Zapata S.A. de C.V.	1,638,438.0	20,388.70	1,658,826.7
3	Ingenio Plan de San Luis S.A. de C.V.	1,451,792.6	17,929.00	1,469,721.6
4	Impulsora de la Cuenca del Papaloapan S.A. de C.V.	2,591,569.9	32,696.40	2,624,266.3
5	Ingenio Casasano la Abeja S.A. de C.V.	291,727.3	3,585.80	295,313.1
6	Ingenio el Modelo S.A.	1,478,712.8	18,175.80	1,496,888.6
7	Ingenio el Potrero S.A.	2,249,092.5	27,645.10	2,276,737.6
8	Ingenio la Providencia S.A. de C.V.	885,488.5	10,884.10	896,372.6
9	Ingenio San Miguelito S.A.	666,713.7	8,195.00	674,908.7
Individuales		586,924.9	17,133.80	604,058.7
1	Cía. Azucarera la Concepción S.A. de C.V.	188,898.1	5,193.00	194,091.1
2	Ingenio la Joya S.A. de C.V.	398,026.8	11,940.80	409,967.6
TOTAL		13,220,995.5	174,342.1	13,395,337.6

FUENTE: Auxiliares de cartera de FINA.

El saldo deudor de los ingenios por 13,395,337.6 miles de pesos con la financiera representa daños y perjuicios para el Gobierno Federal, en razón de que dejará de recuperar dichos créditos, al asumir la titularidad de la propiedad de dichos ingenios.

En el caso de los 14 ingenios azucareros que por resolución judicial obtuvieron el amparo y protección de la Justicia de la Unión, el SAE será el responsable de administrar y gestionar la recuperación de la cartera crediticia que tienen dichos ingenios con FINA, que al 31 de diciembre de 2005 ascendía a 5,902,341.2 miles de pesos, como se muestra a continuación:

ADEUDOS CON FINA DE LOS INGENIOS AMPARADOS
(Miles de pesos)

Grupo	Ingenios	Capital (principal)	Intereses	Total
GAM		335,766.3	15,462.20	351,228.5
1	Ingenio el Dorado S.A. de C.V.	308,561.4	15,357.70	323,919.1
2	Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	1,394.0	14.50	1,408.5
3	Ingenio José María Martínez S.A. de C.V.	22,213.5	63.90	22,277.4
4	Ingenio Presidente Benito Juárez S.A. de C.V.	3,597.4	26.10	3,623.5
MACHADO		1,984,294.4	38,074.40	2,022,368.8
1	Ingenio José María Morelos S.A. de C.V.	433,479.3	12,904.20	446,383.5
2	Fomento Azucarero del Golfo S.A. de C.V.	416,868.3	12,371.20	429,239.5
3	Central Progreso S.A. de C.V.	565,801.0	194.40	565,995.4
4	Ingenio la Margarita S.A. de C.V.	568,145.8	12,604.60	580,750.4
SANTOS		3,468,674.4	60,069.50	3,528,743.9
1	Ingenio Alianza Popular S.A. de C.V.	1,001,448.2	29,340.00	1,030,788.2
2	Cía. Azucarera del Ingenio Bellavista S.A.	561,431.4	16,727.70	578,159.1
3	Ingenio Pedernales S.A. de C.V.	479,005.1	14,001.70	493,006.8
4	Cía. Industrial Azucarera S.A. de C.V.	370,613.2	0.00	370,613.2
5	Ingenio Plan de Ayala S.A. de C.V.	719,881.5	0.00	719,881.5
6	Ingenio San Gabriel Ver., S.A. de C.V.	336,295.0	0.10	336,295.1
	TOTAL	5,788,735.1	113,606.1	5,902,341.2

FUENTE: Auxiliares de cartera de FINA.

6.2 Recursos erogados para la administración y operación de los ingenios.

Con motivo de la publicación del Decreto expropiatorio de 27 ingenios ocurrida el 3 de septiembre de 2001, se constituyó el 12 de octubre del mismo año el FEESA, cuyo objeto consiste en la administración de los ingenios expropiados. En este sentido, se le han asignado recursos fiscales en

2001 para su constitución, y de 2002 a 2005 para su operación, a fin de cumplir con su objeto prioritario, como se muestra en el cuadro siguiente:

RECURSOS FISCALES AUTORIZADOS AL FEESA PARA SU OPERACIÓN

(Miles de pesos)

Ejercicio Fiscal	Aportación inicial constitución	Presupuesto Ejercido	Total
2001	10.0	0.0	10.0
2002	0.0	3,657.0	3,657.0
2003	0.0	10,034.3	10,034.3
2004	0.0	8,336.8	8,336.8
2005	0.0	8,862.8	8,862.8
Total	10.0	30,890.9	30,900.9

FUENTE: Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente a los ejercicios fiscales de 2001 a 2005; Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente a los Ejercicios Fiscales de 2001 a 2005; e Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006, Secretaría de la Función Pública.

Al 31 de diciembre de 2005 se han erogado en los 13 ingenios en poder del Estado, 2,202,229.0 miles de pesos que corresponden 1,607,217.0 miles de pesos de 2001 y 595,012.0 miles de pesos de 2002, lo que significa un costo fiscal para el Gobierno Federal derivado de la expropiación de estos ingenios. A dicho costo se agrega la indemnización de 4 ingenios realizada en el ejercicio fiscal de 2005 por 469,758.7 miles de pesos, sin incluir lo que se tendrá que erogar por los 9 ingenios restantes. Con la venta en 2005 del ingenio San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V., se recuperaron 125,600.0 miles de pesos, lo que refleja que el costo fiscal erogado por el Gobierno Federal, al 31 de diciembre de 2005 asciende a 2,546,387.7 miles de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

INTEGRACIÓN DEL COSTO FISCAL DEL GOBIERNO FEDERAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2005
POR LA EXPROPIACIÓN DE INGENIOS AZUCAREROS
(Miles de pesos)

Ingenios propiedad del Gobierno Federal	Recursos fiscales otorgados a ingenios			Indemnizaciones 2005	Subtotal Costo Fiscal	Venta Ingenios	Total Costo Fiscal
	2001	2002	Total				
Atencingo, S.A. de C.V.	191,069.0	37,082.0	228,151.0	0.0	228,151.0	0.0	228,151.0
El Modelo, S.A.	164,509.0	94,420.0	258,929.0	0.0	258,929.0	0.0	258,929.0
La Providencia, S.A. de C.V.	76,755.0	28,638.0	105,393.0	0.0	105,393.0	0.0	105,393.0
San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.	50,592.0	21,925.0	72,517.0	95,385.8	167,902.8	125,600.0	42,302.8
San Miguelito, S.A.	70,419.0	27,241.0	97,660.0	0.0	97,660.0	0.0	97,660.0
Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	101,912.0	29,962.0	131,874.0	251,790.3	383,664.3	0.0	383,664.3
Azucarera de la Chontalpa, S.A. de C.V. (Santa Rosalía)	7,287.0	15,631.0	22,918.0	75,295.2	98,213.2	0.0	98,213.2
Casasano La Abeja, S.A. de C.V.	55,196.0	10,420.0	65,616.0	0.0	65,616.0	0.0	65,616.0
El Potrero, S.A.	217,212.0	104,967.0	322,179.0	0.0	322,179.0	0.0	322,179.0
Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	125,315.0	91,076.0	216,391.0	0.0	216,391.0	0.0	216,391.0
La Joya, S.A. de C.V.	49,819.0	12,234.0	62,053.0	47,287.4	109,340.4	0.0	109,340.4
Plan de San Luis, S.A. de C.V.	118,614.0	45,199.0	163,813.0	0.0	163,813.0	0.0	163,813.0
Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V. (San Cristóbal)	378,518.0	76,217.0	454,735.0	0.0	454,735.0	0.0	454,735.0
Total ingenios	1,607,217.0	595,012.0	2,202,229.0	469,758.7	2,671,987.7	125,600.0	2,546,387.7

FUENTE: Estados financieros dictaminados del FEESA y de los 27 ingenios azucareros expropiados con cifras al 31 de diciembre de 2001 y 2002; billetes de depósito para el pago de indemnizaciones.

6.3 Otros adeudos de los ingenios expropiados.

Al 31 de diciembre de 2005, los 13 ingenios azucareros del estado presentan pasivos por 18,951,962.0 miles de pesos adicionales a los adeudos que mantienen con FINA, los cuales incluyen el pasivo de la Comisión Nacional del Agua por 3,081,827.4 miles de pesos. Los pasivos se integran como se muestra a continuación:

IMPACTO DE LAS PÉRDIDAS NETAS DE 2005
EN LOS INGENIOS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL
(Miles de pesos)

Ingenio	Otros pasivos
1. Atencingo, S.A. de C.V.	1,675,617.0
2. El Modelo, S.A.	2,444,615.0
3. La Providencia, S.A. de C.V.	2,726,104.0
4. San Fco. El Naranjal, S.A. de C.V.	115,733.0
5. San Miguelito, S.A.	830,099.0
6. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.	222,011.0
7. Azucarera La Chontalpa, S.A.	474,131.0
8. Cassasano La Abeja, S.A. de C.V.	678,856.0
9. El Potrero, S.A.	1,761,296.0
10. Emiliano Zapata, S.A. de C.V.	592,706.0
11. La Joya, S.A. de C.V.	860,170.0
12. Plan de San Luis, S.A. de C.V.	2,734,556.0
13. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	3,836,068.0
Total	18,951,962.0

FUENTE: Estados financieros de los ingenios correspondientes al 31 de diciembre de 2005.

6.4 Liquidación de indemnizaciones por ingenios expropiados.

Los 9 ingenios que eran del Grupo CAZE se encuentran en concurso mercantil ante el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal, radicado con el expediente 130/06 por la imposibilidad de hacer frente a sus pasivos, por lo que ante tal circunstancia, el Gobierno Federal se encuentra obligado a pagar las indemnizaciones a los ex propietarios de los ingenios mencionados y a pagar a los acreedores de éstos hasta donde alcance la liquidación de los activos.

En este sentido, el costo fiscal corresponderá al pago de indemnización por la expropiación de los 9 ingenios que de acuerdo con los avalúos sería de 1,187,852.0 miles de pesos.

COSTO POR INDEMNIZACIÓN DE
LOS INGENIOS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL
(Miles de pesos)

Ingenio	Pago de indemnizaciones
1. Atencingo	140,365.3
2. El Modelo	107,236.6
3. La Providencia	83,637.7
4. San Miguelito	63,317.0
5. Casasano	57,291.7
6. El Potrero	169,231.5
7. Emiliano Zapata	160,471.1
8. Plan de San Luis	140,235.3
9. San Cristóbal	266,065.8
Total	1,187,852.0

FUENTE: Estados financieros de los ingenios correspondientes al 31 de diciembre de 2005.

Por lo que respecta a los ingenios La Joya y Azucarera de la Chontalpa, que son propiedad del Gobierno Federal, éstos se encontraban al momento del acto de expropiación en proceso de quiebra y las indemnizaciones correspondientes ya fueron cubiertas. En cuanto al ingenio Compañía Industrial Azucarera San Pedro éste se encuentra en suspensión de pagos y San Francisco El Naranjal, fue enajenado en el ejercicio fiscal de 2005 y las indemnizaciones correspondientes también fueron cubiertas.

6.5 Costo fiscal al 31 de diciembre de 2005 a cargo del Gobierno Federal.

El costo fiscal total a cargo del Gobierno Federal derivado de la expropiación de los ingenios azucareros al 31 de diciembre de 2005 asciende a 15,591,056.6 miles de pesos, como se detalla en los apartados correspondientes.

COSTO FISCAL TOTAL
A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL
(Miles de pesos)

Concepto	Importe
FINA	11,825,916.0
FEESA	30,900.9
Subsidios al sector azucarero	2,546,387.7
Pago por indemnizaciones *	1,187,852.0
Total	15,591,056.6

* Pendiente de pago al 31 de diciembre de 2005.

Este costo fiscal se verá incrementado por los intereses que generen los pasivos de FINA, así como por la operación y administración de los citados ingenios hasta que sean desincorporados de la Administración Pública Federal, que tendrá una disminución por el ingreso que obtenga el Gobierno derivado de la enajenación de los mismos.

Conclusiones:

1. La expropiación de los ingenios azucareros tiene un costo fiscal hasta el 31 de diciembre de 2005 de 15,591,056.6 miles de pesos, el cual se verá incrementado por los intereses que generen los pasivos de FINA, así como por la operación y administración de los citados ingenios hasta en tanto sean desincorporados de la Administración Pública Federal que tendrá una disminución por el ingreso que obtenga el Gobierno derivado de la enajenación de los mismos.

7. Prospectiva.

7. **Prospectiva.**

Como resultado de los diversos juicios de amparo promovidos por los ex propietarios de 25 de los 27 ingenios azucareros expropiados, el Poder Judicial de la Federación resolvió otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a 14, de los cuales 4 se resolvieron en el ejercicio fiscal de 2005 y 10 en 2006. De estos ingenios, 4 pertenecen al Grupo Azucarero México, y ya fueron devueltos; 10 ingenios deberán ser devueltos próximamente; 4 pertenecen al Grupo Machado; y 6, al Grupo Santos. La ASF revisará las acciones de entrega que el Gobierno Federal realice en cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Poder Judicial.

En la Cuenta Pública correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2006, se fiscalizarán las acciones emprendidas por el Gobierno Federal para gestionar la recuperación de los recursos fiscales por 657,318.0 miles de pesos otorgados a los 10 ingenios azucareros antes señalados en los ejercicios fiscales de 2001 y 2002, para que hicieran frente a diversos compromisos derivados de su administración y operación anteriores a la fecha de expropiación.

Respecto de los 9 ingenios expropiados al Corporativo Azucarero Escorpión, S.A. de C.V.: Atencingo, S.A. de C.V.; Casasano La Abeja, S.A. de C.V.; El Modelo, S.A.; El Potrero, S.A.; Emiliano Zapata, S.A. de C.V.; La Providencia, S.A. de C.V.; Plan de San Luis, S.A. de C.V.; Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.; y San Miguelito, S.A., que como resultado del juicio de amparo interpuesto en contra del Decreto expropiatorio, por resolución judicial emitida en el ejercicio fiscal de 2006, se resolvió negarles el amparo de la justicia, por lo que pasaron a ser propiedad del Gobierno Federal. Al respecto, en la Cuenta Pública de 2006, la ASF fiscalizará las acciones realizadas para el pago de las indemnizaciones correspondientes a los ex propietarios, y la procedencia de los recursos utilizados para el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Se continuará con la fiscalización al Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero hasta en tanto se materialice la enajenación de los ingenios propiedad del Gobierno Federal a través del SAE, o en su caso, sean incorporados al sector paraestatal.

Con independencia del importe que corresponda a las indemnizaciones que se paguen por los 9 ingenios de CAZE, los recursos fiscales que ha erogado el Gobierno Federal de los 13 ingenios que ya son de su propiedad, asciende al 31 de diciembre de 2005 a 2,546,387.7 miles de pesos, integrados por 2,202,229.0 miles de pesos que les fueron otorgados a estos ingenios en los ejercicios fiscales de 2001 y 2002 para hacer frente a las obligaciones contraídas antes de la expropiación; por 469,758.7 miles de pesos derivados del pago de las indemnizaciones realizado en 2005 de los 4 ingenios: La

Joya, S.A. de C.V., Azucarera la Chontalpa, S.A. de C.V., Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V., y San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.; menos 125,600.0 miles de pesos que corresponden a los recursos obtenidos por la venta de este último ingenio en 2005.

El costo fiscal se modificará tanto por las recuperaciones que se obtengan de la venta de los ingenios como por los recursos que tendrá que destinar el Estado para el pago de obligaciones asumidas por la liquidación de FINA, así como por los pasivos de los ingenios que ya son de su propiedad; además de las indemnizaciones y por la operación de los ingenios en tanto no sean enajenados o liquidados, situaciones que en su momento serán fiscalizadas por la ASF.

No obstante lo anterior, si el proceso de enajenación de los 12 ingenios azucareros que son propiedad del Gobierno Federal, no resultare exitoso o conveniente para el Estado, se corre el riesgo de que el costo fiscal se incremente aún más, en caso de que estos ingenios requirieran del apoyo de mayores recursos fiscales para continuar con su operación.

En este sentido, la ASF fiscalizará los procesos de enajenación de los ingenios que son propiedad del Gobierno Federal o, en su caso, su incorporación al sector paraestatal.

Por lo que corresponde a FINA la ASF fiscalizará su disolución y liquidación en la Cuenta Pública de 2006, en razón de que quedó liquidada el 30 de junio de 2006. Los residuales serán fiscalizados en el SAE. Asimismo, se revisará lo correspondiente al pago de pasivos de la financiera que con motivo del Decreto publicado el 30 de mayo de 2006, el Gobierno Federal finiquitará; así como la legalidad del costo fiscal derivado de los pasivos contraídos por los ingenios azucareros que ya son propiedad del Estado.

Conclusiones:

1. En las cuentas públicas subsecuentes, la ASF revisará la conclusión del proceso de disolución y liquidación de FINA; continuará con la fiscalización al FEESA, respecto de la administración y operación de los ingenios expropiados a través de los vehículos financieros, fiduciarios y jurídicos creados ex profeso, hasta en tanto no se materialice la enajenación de los ingenios propiedad del Gobierno Federal a través del SAE o, en su caso, sean incorporados al sector paraestatal. La ASF revisará las acciones de entrega de los ingenios que el Gobierno Federal realice, en cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Poder Judicial de la Federación; fiscalizará las acciones relacionadas con el pago a los ex propietarios y la procedencia de los recursos utilizados, y se revisará lo correspondiente al pago de pasivos de FINA que con motivo del Decreto publicado el 30 de mayo de 2006, tiene que liquidar el Gobierno Federal; así como la legalidad del costo fiscal derivado de los pasivos contraídos por los ingenios azucareros que ya

son propiedad del Estado. En la fiscalización superior que se realice, se integrará anualmente el costo fiscal correspondiente a la Cuenta Pública revisada.

2. Las revisiones de la Auditoría Superior de la Federación sobre el sector azucarero y en particular sobre el decreto de expropiación ponen de manifiesto que el Poder Judicial de la Federación no encontró probadas las causas de utilidad pública invocadas en el Decreto expropiatorio; tampoco prueba, en los expedientes administrativos, que se acreditara el beneficio de la colectividad; determinó que el Decreto contravino la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 Constitucional, y que no se concedió la garantía de audiencia previa a favor de los afectados, de conformidad con el artículo 14 Constitucional. El Poder Judicial de la Federación no encontró un estudio formal que demostrara que los ingenios contrajeron grandes deudas y que éstas fueran consideradas como prácticas indebidas y menos que hubieren afectado al sector azucarero. En conclusión, la autoridad juzgadora procedió a conceder el amparo y protección de la justicia a 14 de los 25 ingenios que promovieron juicio de amparo.

El costo fiscal por la expropiación, al 31 de diciembre de 2005, era de 15,591,056.6 miles de pesos, dichos recursos han sido aplicados para la operación de las unidades expropiadas; por los pasivos de FINA y de los ingenios propiedad del Gobierno Federal, así como para indemnizar a los ex propietarios de 4 ingenios. A esa cantidad habrá que agregar el costo de la indemnización de los 9 ingenios que causaron estado con el Decreto de expropiación. Este costo se podría ver disminuido por la recuperación de recursos derivados de la enajenación de los 12 ingenios que son propiedad del Gobierno Federal, ya que uno fue enajenado en el ejercicio fiscal de 2005.

El Decreto expropiatorio fue una medida coyuntural; no se dirigió a la raíz de las causas de la sobreproducción y de déficit cíclicos, ni a los problemas de financiamiento y modernización; por el contrario, se retomó el círculo vicioso de rescatar, sanear y volver a privatizar, con lo que se privatizan las ganancias y se socializan las pérdidas. El gobierno tiene frente a sí la necesidad de enajenar los ingenios azucareros lo más pronto posible para evitar costos fiscales adicionales para la sociedad; en caso contrario, tendrá que constituir una empresa paraestatal para administrarlos, con lo que volvería a la época del Estado interventor en el sector azucarero.

8. Conclusiones.

8. Conclusiones.

I. La Política Pública

1. La agroindustria del azúcar se encuentra dentro de los sectores estratégicos de la economía mexicana: por el carácter básico del bien producido, su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), los empleos industriales y agrícolas que genera, y por sus efectos multiplicadores en la actividad económica.
2. Desde la promulgación de la Constitución de 1917, año en que se inicia la etapa de construcción de instituciones, hasta nuestros días, la industria azucarera ha enfrentado diversos problemas, que al paso de los años se han convertido en estructurales, sin que hayan podido resolverse. Las políticas públicas implementadas no han logrado orientar al sector sobre caminos autosustentables.
3. La agroindustria ha tenido un comportamiento errático: crisis de sobreproducción contra déficit; problemas de financiamiento y de endeudamiento excesivo que han llevado a la agroindustria a la quiebra técnica; problemas de obsolescencia y de competitividad; la demanda nacional se ha satisfecho con producción nacional y con importación; los intereses de los productores y de los industriales no han podido conciliarse; las políticas públicas han sido ineficaces.
4. El Estado ha rescatado, por causas de utilidad pública, los ingenios, los ha vuelto a privatizar y los ha vuelto a rescatar, en un círculo vicioso que parece no tener solución; ha creado instituciones con objeto de ordenar la industria, las ha liquidado por su falta de efectividad y las ha vuelto a crear, para insistir en nuevas formas de operación que tampoco han sido efectivas; ha controlado los precios y los ha liberado.
5. El problema de la agroindustria puede dividirse en tres etapas: a) etapa del proteccionismo, que abarca prácticamente todo el siglo XX; b) etapa de la liberación, que va de 1987 a la fecha; y c) etapa de intervención coyuntural del Estado a partir de 1997.
 - a) Etapa del proteccionismo. Se crearon diversas instituciones para ordenar la agroindustria: en 1931, Compañía Estabilizadora del Mercado del Azúcar y del Alcohol, S.A.; en 1933, Azúcar S.A.; en 1938, Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (UNPASA); en 1943, Financiera Industrial Azucarera, S.A., que posteriormente se convirtió en Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA); en 1952, Comisión Nacional de la Caña de Azúcar; en

1970, Comisión de la Industria Azucarera, (CNIA); en 1971, Operadora Nacional de Ingenios, S.A. (ONISA); y en 1983, Azúcar S.A. de C.V.

Todas ellas intentaron: ordenar la relación entre los factores de la producción y la comercialización del producto; financiar para operar y modernizar la industria; organizar a los productores; vender excedentes o importar azúcar para cubrir el déficit de producción y satisfacer la demanda; regular la industria; estudiar e investigar los problemas para encontrar soluciones de largo plazo; subsidiar a productores y consumidores; controlar precios, y operar los ingenios paraestatales.

- b) Etapa de la liberación. En 1987 el Gobierno Federal decidió poner a la venta todos los ingenios que operaba. Se conformaron 13 grupos integrados por 54 ingenios y 6 empresas. Para 1993 el Estado había concluido la privatización de todos los ingenios y su papel era exclusivamente de regulador.

Los precios del azúcar se liberaron gradualmente hasta quedar libres de control en 1996. Con la entrada en vigor del TLC se generó una nueva fórmula para calcular el precio de referencia para el pago de la caña, en función de la calidad del producto entregado al ingenio, con objeto de crear un mercado sin controles, ordenado y transparente.

Los ingenios privatizados incurrieron en prácticas imprudentes de endeudamiento; hacia el año 2000 más de la mitad de ellos enfrentaba serios problemas para cumplir sus obligaciones con los abastecedores de caña, con otros proveedores, con el fisco y para honrar el servicio de sus deudas. Además, el precio nacional del azúcar oscilaba entre los 400 y 500 dólares por tonelada, mientras que en el mercado internacional era de 194 dólares y la fructuosa, sustituto del azúcar, estaba a 230 dólares. En la zafra 96/97 se logró una producción récord que originó una sobreoferta, que aunada a los precios del mercado internacional, causó una caída en los precios internos del producto; para compensar esa caída, el gobierno tuvo que volver a intervenir y otorgar un subsidio a la industria a partir de 1997.

- c) Etapa de intervención coyuntural del Estado. Comienza con los subsidios que se consignaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a partir de 1997, y su punto culminante es el Decreto por el cual se expropiaron por causa de utilidad pública a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de 27 empresas. Esta etapa es la que se describe en el capítulo 4 de este documento.

II. FINA y los Adeudos de los Ingenios Azucareros

6. FINA se constituyó en 1943. Su objeto era operar como entidad financiera y fiduciaria para conceder préstamos o créditos con garantía hipotecaria sobre fábricas, instalaciones mercantiles o industriales y obras de servicio público.
7. De 1943 a 1995, financió a la industria azucarera. A raíz de la crisis financiera 1994-1995 el Gobierno Federal y FINA pusieron en marcha el Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero, ya que la cartera vencida requería de un esquema de reestructuración y consolidación de los pasivos de las empresas del sector.
8. El Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero incluyó apoyos financieros por descuentos por prepagos, la reestructuración de créditos según la capacidad de pago de los ingenios, y la asunción por parte de FINA del diferencial de las tasas activas y pasivas, lo cual provocó que se deteriorara la salud financiera de la institución, por lo que en diciembre de 1997 se firmó un convenio de saneamiento financiero entre el Gobierno Federal y FINA, a fin de restituir el quebranto por los descuentos de prepago y quitas y la reserva que tenía constituida, lo que arrojó un diferencial de 302,000.0 miles de pesos para que le ayudaran a mantener su índice de capital autorizado y a continuar con la aplicación de las medidas del citado programa.
9. Con el objeto de lograr el saneamiento financiero de FINA, durante el periodo 1996/1999 el Gobierno Federal canalizó recursos para su capitalización del orden de 1,753,000.0 miles de pesos.
10. El Convenio de Saneamiento Financiero que celebraron el Gobierno Federal y FINA obligaba a esta última a lograr la recuperación de por lo menos el 95% de su cartera exigible y a reducir el otorgamiento de créditos a los ingenios azucareros; sin embargo, estas medidas inhibieron los ingresos de la institución ya que con la reestructuración de la cartera bajó la liquidez de FINA por los plazos otorgados, por los descuentos de cartera por prepagos que originaron pérdidas de capital; y el incremento de su cartera vencida la obligó a aumentar sus reservas contra riesgos crediticios, lo que la ubicó en una situación de causal para su disolución y liquidación.
11. Por el escaso éxito del Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero, la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento (CIGF) determinó iniciar el proceso de disolución y liquidación de FINA, en razón de que al 31 de mayo de 2000 tanto su capital contable, de 583,700.0 miles de pesos, como el índice de capitalización, de 6.09%, y se esperaba que al 31 de diciembre de ese año la institución tuviera un capital contable negativo de 2,638,000.0 miles de pesos y un índice de capitalización también negativo de 16.27%. Al 31 de diciembre de 2000 los

estados financieros dictaminados reflejaron que FINA tenía un capital contable negativo de 8,447,488.0 miles de pesos y en razón de que la institución entró en disolución y liquidación el 29 de noviembre de 2000, ya no reflejó índice de capitalización al 31 de diciembre de ese año.

Los índices de capitalización que reflejó FINA en el último año de su operación mostraron el deterioro que venía sufriendo al pasar el ICAP de 7.91% en diciembre de 1999, a 7.50% en marzo de 2000, a 5.33% en junio de 2000, y a 1.99% en septiembre, último trimestre que reportó la financiera al haber entrado en liquidación.

12. El 28 de noviembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial por el que se autorizó la desincorporación, mediante disolución y liquidación de FINA; el Decreto establecía un plazo de 12 meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor, es decir, el 29 de noviembre de 2001. El plazo de liquidación fue modificado el 12 de diciembre de 2001 para que se concluyera el 31 de diciembre de 2002; el 26 de junio de 2002 se modificó nuevamente el plazo para que se terminara con el proceso el 31 de diciembre de 2004; y el 2 de abril de 2004 se prorrogó una vez más, la nueva fecha sería el mes de junio de 2006. El 30 de junio de ese año fue concluida la liquidación de acuerdo con el Decreto publicado el 30 de mayo de 2006.

Al 31 de diciembre de 2005, el SAE, como liquidador de FINA, reportó la existencia de 60 juicios contra 25 ingenios de los 27 expropiados el 3 de septiembre de 2001. El saldo de los adeudos de los ingenios expropiados ascendía a 19,297,678.8 miles de pesos, lo que hacía que el costo por la quiebra de FINA ascendiera a 11,825,916.0 miles de pesos.

13. FINA operó de 1943 a 2006; siempre tuvo la necesidad de apoyos fiscales para financiar a la agroindustria; sólo de esta manera pudo operar. No tuvo sanas prácticas crediticias de fomento; y después de 63 años de banca de fomento la agroindustria no fue impulsada y sí perdió su capital no obstante los apoyos fiscales recibidos, y fue desincorporada por ineficaz. En realidad fue un mecanismo de subsidio a la agroindustria azucarera que no se modernizó ni tuvo la capacidad de adaptarse a las circunstancias del mercado.

III. Expropiación de 27 Ingenios Azucareros

14. El Ejecutivo Federal fundamentó su Decreto expropiatorio en razón de que la agroindustria azucarera es una actividad de alto impacto social por su producción y por el empleo que crea en el campo; de que el azúcar es un artículo de consumo necesario y básico para la población de bajos ingresos, y de que la agroindustria es de interés público. Además, se buscó eliminar las prácticas indebidas de los propietarios de los ingenios que llevaron a sus empresas a perder la

salud financiera al contraer grandes deudas, ya que la inviabilidad financiera les impedía operar con eficiencia y honrar compromisos. Finalmente, se aseguró que la expropiación fomentaría la actividad productiva, contribuiría a un funcionamiento eficaz del mercado y a garantizar la conservación de las empresas. La expropiación incluyó a las unidades industriales denominadas ingenios azucareros con todos sus anexos.

15. El artículo tercero transitorio del Decreto estableció que la SHCP y la SAGARPA realizarían las acciones necesarias para constituir la o las entidades paraestatales para administrar los bienes expropiados. El 12 de octubre de 2001 se constituyó el fideicomiso público denominado Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA), que tendría como objetivo prioritario la administración de los bienes expropiados a través de vehículos financieros, fiduciarios y jurídicos que resultaren necesarios. En consecuencia, el 25 de enero de 2002 se constituyó la sociedad mercantil denominada Promotora Azucarera, S.A. de C.V. (PROASA), con objeto de recibir y transmitir los derechos que correspondieren para administrar y operar las unidades industriales. Ese mismo día se constituyó el Fideicomiso Comercializador (FICO), con objeto de que fungiera como un mecanismo de carácter comercial, financiero y administrativo que facilitara el eficaz funcionamiento de las unidades industriales expropiadas.

En agosto de 2003 se constituyeron 27 fideicomisos privados, uno por cada unidad expropiada, con objeto de facilitar la administración.

17. De los 27 ingenios expropiados, dos se encontraban en liquidación en el FIDELIQ, ahora SAE. Los representantes legales de los 25 ingenios restantes tramitaron juicios de amparo por considerar que se violaron sus garantías de audiencia y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El Poder Judicial Federal argumentó en los amparos que: 1) en tratándose de la figura de la expropiación, son requisitos insoslayables la fundamentación y motivación, por lo que el Decreto estaba obligado a exponer las causas de utilidad pública y citar las disposiciones legales para el efecto, pero, además, debía contener en los expedientes administrativos los medios de convicción necesarios que justificaran fehacientemente las consideraciones expresadas en el Decreto; los juzgadores no encontraron probadas las causas de utilidad pública invocadas en el Decreto y previstas en la fracción V del artículo 1 de la Ley de Expropiación; 2) tampoco encontraron en el expediente administrativo alguna prueba que acreditara el beneficio de la colectividad, como uno de los requisitos fundamentales de toda expropiación; 3) se adujo que el artículo 3 de la Ley de Expropiación exige explicar por qué es necesario privar de sus bienes sólo a determinadas personas morales y no a todas las que forman parte de un sector de la sociedad, cuestión que no hizo la autoridad expropiatoria; 4) el Decreto contravino la garantía de legalidad

prevista en el artículo 16 Constitucional, al contener vicios en el expediente administrativo como en el propio acto jurídico; 5) no se concedió la garantía de audiencia previa a favor de los afectados dado que a todo acto de privación le debe preceder un procedimiento en el que se otorgue al afectado la oportunidad defensiva y probatoria de conformidad con el artículo 14 Constitucional; 6) el juzgador no encontró prueba de que la expropiación conservaría la actividad productiva azucarera así como los empleos actuales; 7) el juzgador argumentó que no existió un estudio formal que demostrara que los ingenios contrajeran grandes deudas y que éstas fueran consideradas como prácticas indebidas y menos que hubieran afectado al sector azucarero; 8) por todas las razones anteriores, la autoridad juzgadora procedió a conceder el amparo y protección de la justicia a 14 de los 25 ingenios.

18. Los 11 ingenios que no recibieron la protección de la justicia, la autoridad juzgadora adujo las siguientes razones: 1) en dos, los quejosos se desistieron del amparo, lo que provocó el sobreesimiento del mismo; y 2) en relación con los nueve restantes también fue sobreesido el juicio, ya que los quejosos promovieron el juicio de amparo en su calidad de propietarios, por lo que no acreditaron ser parte perjudicada del acto de expropiación, en razón de que los ingenios habían sido transmitidos a una institución fiduciaria, por haberse celebrado un contrato de fideicomiso, cuyos fideicomitentes son los ingenios azucareros, por lo que el fideicomisario era quien debió haber promovido el amparo.
19. Para la operación de los ingenios expropiados, durante los ejercicios fiscales de 2001 y 2002, el Gobierno Federal destinó 3,360,279.0 miles de pesos que fueron registrados en la contabilidad de los ingenios como pasivos a favor del Gobierno Federal. De esa cantidad, fueron recuperados 500,732.0 miles de pesos de los 4 ingenios del Grupo GAM, una vez devueltos por mandato judicial; en los 10 ingenios que también serán devueltos, 4 del Grupo Machado y 6 del Grupo Santos, se erogaron 657,318.0 miles de pesos, que tendrán que ser recuperados al momento de la devolución. Los restantes 2,202,229.0 miles de pesos se aplicaron a los 13 ingenios que quedaron en poder del Estado, cantidad que corresponde al costo fiscal que el Gobierno Federal erogó para la operación de los ingenios que causaron estado con motivo de la expropiación; además, cubrió por las indemnizaciones 469,758.7 miles de pesos en el ejercicio fiscal de 2005 de 4 de los 13 ingenios, y con la venta del Ingenio San Francisco el Naranjal, obtuvo ingresos por 125,600.0 miles de pesos, por lo que el costo fiscal al 31 de diciembre de 2005 por los apoyos aplicados para la operación de los 13 ingenios asciende a 2,546,387.7 miles de pesos.
20. Los auditores externos han dictaminado la situación financiera de los ingenios durante los ejercicios fiscales de 2001 a 2005. A partir del 2002, se han abstenido en todos los casos de expresar su opinión, debido a la importancia de las limitaciones en el alcance de su trabajo, así

como a los efectos que estas limitaciones pudieren tener sobre los estados financieros correspondientes, principalmente por la falta de entrega, por parte de los afectados, de la documentación que soporta, entre otros, el origen de las obligaciones contraídas por los ingenios.

21. Los 27 ingenios expropiados han reflejado pérdidas en todos los años, derivadas principalmente por los impactos de los pasivos contraídos antes de la expropiación. Por el ejercicio fiscal de 2005, 23 de los 27 ingenios reflejaron una pérdida neta de 16,557,121.9 miles de pesos, que en comparación con las del año anterior reflejan un incremento de 917.4%. Esta pérdida se debe al reconocimiento contable del avalúo del activo fijo que practicó el INDAABIN en 9 de los 23 ingenios; al reconocimiento de los adeudos con la Comisión Nacional del Agua, anteriores a la expropiación, y a los intereses y la pérdida cambiaria proveniente de créditos contraídos antes de la expropiación.
22. La SAGARPA informó a la ASF que una vez que hubiera una definición en firme del Poder Judicial de la Federación sobre los procesos legales emprendidos por los afectados, las unidades industriales expropiadas serían desincorporadas y puestas a la venta a inversionistas privados, para lo cual se fijó un plazo no mayor de 180 días contados a partir de la emisión del acuerdo de desincorporación de la SFP para ponerlos a disposición del SAE para su venta. Asimismo, comunicó que como resultado de las características y condiciones de cada unidad productiva pudiere no resultar exitoso o conveniente el proceso de desincorporación, en cuyo caso, el Gobierno Federal realizaría el trámite para su incorporación al sector paraestatal.
23. De los 27 ingenios expropiados, 14 obtuvieron resolución judicial favorable; y a 9 se les negó la protección de la justicia de la Federación, y por lo tanto ya son propiedad del Gobierno Federal. Por lo que respecta a los 4 restantes, 3 de ellos se encuentran en proceso de venta por el SAE, y el otro fue enajenado a título oneroso.

IV. La fiscalización

24. La ASF efectuó 14 auditorías al sector azucarero en el periodo 2000–2005; las revisiones han sido presentadas en los Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas correspondientes. De ellas, 6 correspondieron al proceso de disolución y liquidación de FINA, una por cada año; 2, a la SAGARPA, con objeto de fiscalizar el proceso de expropiación de los ingenios y la transferencia de recursos para la operación de las unidades industriales; 4, al FEESA, para revisar la operación de los activos, el pago de las indemnizaciones, la administración de las unidades expropiadas y la comercialización de azúcar y subproductos; y 2, a NAFIN, para evaluar los proceso de constitución y operación de PROASA y FICO como vehículos financieros, fiduciarios y jurídicos.

25. El 28 de noviembre de 2000 se publicó el Decreto por el que se autorizó la disolución y liquidación de FINA debido al deterioro de la salud financiera de la institución, provocada, entre otras causas, por el Programa de Reestructuración Integral del Sector Azucarero que se implementó a raíz de la crisis financiera de 1994-1995. Al 31 de diciembre de 2001, 36 ingenios azucareros mantenían adeudos con FINA por un importe de 17,533,528.5 miles de pesos, de los cuales el 88.6% correspondía a los ingenios expropiados. El despacho externo que auditó los estados financieros de 2003 manifestó que el Decreto expropiatorio dificultó la recuperación de la cartera crediticia de los ingenios expropiados y consideró que la expropiación afectó el 97.0% de la cartera vencida de la institución, que al 31 de diciembre de 2003 tenía un saldo de 17,449,370.0 miles de pesos, de los cuales el 99.8% estaba a cargo de los ingenios azucareros expropiados. El auditor externo se abstuvo de expresar su opinión, porque no se había realizado la valuación de la cartera de crédito, a valores de realización en 2003 y porque se desconoce el monto de la insuficiencia de la reserva de crédito. En ese año, por contrapartida, FINA obtuvo 884,907.0 miles de pesos por concepto de recuperación de cartera de crédito a cargo de los ingenios azucareros no expropiados. Al 31 de diciembre de 2005 la cartera crediticia de FINA ascendía a 19,297,678.8 miles de pesos, que correspondían en su totalidad a los 25 ingenios azucareros expropiados.

El 30 de junio de 2006 fue concluida la liquidación de FINA de acuerdo con el Decreto publicado el 30 de mayo de 2006, y el SAE será el responsable de administrar la recuperación de la cartera de la financiera a través de las sociedades nacionales de crédito que integran el Sistema Banrural, en liquidación.

El proceso de disolución y liquidación de FINA se ha fiscalizado desde su inicio. De las 6 auditorías que se han realizado, una constante ha sido la prórroga de los plazos para la conclusión del proceso de disolución y liquidación, que originalmente era de 12 meses contados a partir de la entrada en vigor del Decreto respectivo. Se han formulado 7 observaciones que corresponden a la falta de conclusión de los trabajos de la auditoría sobre los estados financieros iniciales de liquidación; a la falta de la metodología para la valuación de la cartera; a que el Comité de Seguimiento del proceso no cumplió con el número de sesiones establecido; al retraso en la entrega de los informes; a las diferencias en la cartera entre los importes demandados a los ingenios azucareros y los registros contables, y a la falta de acuerdo de la Asamblea de Accionistas para la liquidación de la financiera.

Las 7 observaciones generaron 10 acciones, que corresponden a 9 recomendaciones y 1 promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria. De éstas, a la fecha del presente informe, 2 se habían solventado, de 4 no se había proporcionado información suficiente para

atender las recomendaciones y 4 se notificarán una vez presentado el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005.

26. De las 2 auditorías que se practicaron a la SAGARPA en la Cuenta Pública de 2001, la que se refiere a la evaluación del proceso expropiatorio presentó limitaciones, en razón de que los juicios de amparo promovidos por los afectados en contra de ese acto del Ejecutivo Federal se encontraban Sub Júdice; y en la revisión de la transferencia de recursos para la operación de los ingenios azucareros por 2,368,388.9 miles de pesos realizada en 2001, se determinó que fueron presupuestados y ministrados de conformidad con la normativa establecida, pero no se ajustaron a la normativa en materia de contratación de servicios ni a los lineamientos de operación del fondo. Tampoco se llevó una adecuada supervisión y control de los recursos canalizados a los ingenios azucareros expropiados. La ASF emitió 10 acciones, que correspondieron a 8 recomendaciones y 2 solicitudes de intervención del Órgano Interno de Control en la SAGARPA, con las cuales se mejoraron los mecanismos de control, se aplicaron medidas correctivas y se realizaron las aclaraciones correspondientes.
27. Las 4 auditorías del FEESA fueron efectuadas a las Cuentas Públicas de 2002, 2003, 2004 y 2005 y correspondieron a la evaluación de la operación del fondo y de sus vehículos financieros y fiduciarios, en las que se incluyó la transferencia de recursos fiscales por 1,000,000.0 miles de pesos que complementaron los 2,368,388.9 miles de pesos otorgados por la SAGARPA a los 27 ingenios expropiados. En las 4 auditorías se formularon 37 observaciones; los principales resultados en 2002 se refirieron, principalmente, a lo siguiente: el fideicomiso no se ajustó a los fines de constitución para transmitir los derechos y operar las unidades industriales; la constitución de los vehículos financieros y fiduciarios fue en contra del Decreto expropiatorio; se careció de mecanismos de control eficientes y eficaces que permitieran transparentar la aplicación, registro y control, tanto de los recursos fiscales como de los recursos generados por los ingenios; y no existieron los manuales de procedimientos que permitieran una adecuada operación. En 2003 se observó que ni PROASA ni FICO, vehículos financieros y fiduciarios del FEESA, cumplieron los fines para los que fueron creados; se consideraba conveniente que dichos vehículos fueran entidades paraestatales y que estuvieran sujetas al derecho público, y que una vez que se resolvieran los procesos legales emprendidos por los afectados del acto expropiatorio, las unidades industriales deberían ser desincorporadas y puestas a la venta. En 2004 también se opinó que, en términos generales, el FEESA cumplió razonablemente con las disposiciones legales y normativas aplicables a la administración de los ingenios expropiados y que la devolución de 4 ingenios del Grupo GAM, en cumplimiento de la resolución judicial, no tuvo observaciones; sin embargo, el FEESA no podía cumplir con algunos de los fines de su constitución, y en relación con la operación se hicieron observaciones al proceso y a los

resultados económicos de la misma, en razón de que el FICO no cumplió con las disposiciones normativas para la importación de azúcar. En 2005 se consideró que el FEESA cumplió razonablemente con las disposiciones legales y administrativas en la operación de los ingenios, pero se solicitó una aclaración sobre los avalúos de los activos de 9 ingenios que tuvieron repercusiones en los resultados por 9,444,979.6 miles de pesos.

Las 37 observaciones generaron 53 acciones, las cuales corresponden a 30 recomendaciones, 14 solicitudes de intervención del órgano interno de control en la SAGARPA, 3 solicitudes de aclaración, 2 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 3 pliegos de observaciones y 1 promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, con las cuales se mejoraron los mecanismos de control, se aplicaron medidas correctivas y se realizaron las aclaraciones correspondientes. A la fecha de este informe están en dictamen técnico: 1 pliego de observaciones, 1 promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria y 1 recomendación, así como 1 solicitud de aclaración.

28. En NAFIN se efectuaron dos auditorías en 2002 que correspondieron a la evaluación de los procesos de constitución y operación de PROASA y del FICO, en las cuales los servidores públicos de NAFIN se negaron a proporcionar la documentación e información solicitada para la ejecución de las auditorías, argumentando que PROASA era una sociedad mercantil constituida bajo las leyes mexicanas y no era sujeto de derecho público; que el FICO no recauda, administra o ejerce recurso público alguno; que su fideicomitente no tiene carácter de entidad paraestatal y argumentó además, el secreto fiduciario; que el FICO se constituyó como privado y que no era sujeto de derecho público, toda vez que PROASA, en su carácter de fideicomitente, no es una entidad paraestatal. De la reiterada negativa para permitir el desarrollo de los trabajos de fiscalización, se desprendió la posible configuración de coalición de los servidores públicos de NAFIN, PROASA y FICO, para impedir la actuación de la ASF, lo que motivó que se promoviera ante la SFP la instauración del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades.

Al respecto, la SFP determinó que no existían elementos para el inicio del procedimiento administrativo correspondiente, ya que también consideró, al igual que NAFIN, que PROASA y FICO no eran entidades paraestatales.

Para la fiscalización de la Cuenta Pública 2003, fue entregada la información correspondiente de las operaciones que PROASA y FICO habían realizado desde su inicio.

29. En resumen, con las 14 auditorías realizadas a todas las instituciones del sector azucarero se determinaron 57 observaciones que generaron 75 acciones emitidas, de las cuales 62 fueron atendidas, 8 están pendientes porque no se han aportado todos los elementos que permitan

promover su atención, o bien, se encuentran en análisis técnico de procedencia, y 5 corresponden a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de 2005.

V. Costo fiscal de la expropiación

30. La expropiación de los ingenios azucareros tiene un costo fiscal hasta el 31 de diciembre de 2005 de 15,591,056.6 miles de pesos, el cual se verá incrementado por los intereses que generen los pasivos de FINA, así como por la operación y administración de los citados ingenios hasta en tanto sean desincorporados de la Administración Pública Federal que tendrá una disminución por el ingreso que obtenga el Gobierno derivado de la enajenación de los mismos.

VI. Prospectiva

31. En las cuentas públicas subsecuentes, la ASF revisará la conclusión del proceso de disolución y liquidación de FINA; continuará con la fiscalización al FEESA, respecto de la administración y operación de los ingenios expropiados a través de los vehículos financieros, fiduciarios y jurídicos creados ex profeso, hasta en tanto no se materialice la enajenación de los ingenios propiedad del Gobierno Federal a través del SAE o, en su caso, sean incorporados al sector paraestatal. La ASF revisará las acciones de entrega de los ingenios que el Gobierno Federal realice, en cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Poder Judicial de la Federación; fiscalizará las acciones relacionadas con el pago a los ex propietarios y la procedencia de los recursos utilizados, y se revisará lo correspondiente al pago de pasivos de FINA que con motivo del Decreto publicado el 30 de mayo de 2006, tiene que liquidar el Gobierno Federal; así como la legalidad del costo fiscal derivado de los pasivos contraídos por los ingenios azucareros que ya son propiedad del Estado. En la fiscalización superior que se realice, se integrará anualmente el costo fiscal correspondiente a la Cuenta Pública revisada.
32. Las revisiones de la Auditoría Superior de la Federación sobre el sector azucarero y en particular sobre el decreto de expropiación ponen de manifiesto que el Poder Judicial de la Federación no encontró probadas las causas de utilidad pública invocadas en el Decreto expropiatorio; tampoco prueba, en los expedientes administrativos, que se acreditara el beneficio de la colectividad; determinó que el Decreto contravino la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 Constitucional, y que no se concedió la garantía de audiencia previa a favor de los afectados, de conformidad con el artículo 14 Constitucional. El Poder Judicial de la Federación no encontró un estudio formal que demostrara que los ingenios contrajeron grandes deudas y que éstas fueran consideradas como prácticas indebidas y menos que hubieren afectado al sector azucarero. En conclusión, la autoridad juzgadora procedió a conceder el amparo y protección de la justicia a 14 de los 25 ingenios que promovieron juicio de amparo.

El costo fiscal por la expropiación, al 31 de diciembre de 2005, era de 15,591,056.6 miles de pesos, dichos recursos han sido aplicados para la operación de las unidades expropiadas; por los pasivos de FINA y de los ingenios propiedad del Gobierno Federal, así como para indemnizar a los ex propietarios de 4 ingenios. A esa cantidad habrá que agregar el costo de la indemnización de los 9 ingenios que causaron estado con el Decreto de expropiación. Este costo se podría ver disminuido por la recuperación de recursos derivados de la enajenación de los 12 ingenios que son propiedad del Gobierno Federal, ya que uno fue enajenado en el ejercicio fiscal de 2005.

El Decreto expropiatorio fue una medida coyuntural; no se dirigió a la raíz de las causas de la sobreproducción y de déficit cíclicos, ni a los problemas de financiamiento y modernización; por el contrario, se retomó el círculo vicioso de rescatar, sanear y volver a privatizar, con lo que se privatizan las ganancias y se socializan las pérdidas. El gobierno tiene frente a sí la necesidad de enajenar los ingenios azucareros lo más pronto posible para evitar costos fiscales adicionales para la sociedad; en caso contrario, tendrá que constituir una empresa paraestatal para administrarlos, con lo que volvería a la época del Estado interventor en el sector azucarero.